

# L'influence des accords d'association de la Communauté Économique Européenne sur les relations internationales des États d'Afrique noire

Maurice Torelli

Volume 2, numéro 2, 1971

Relations internationales et marchés communs

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700088ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700088ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Torelli, M. (1971). L'influence des accords d'association de la Communauté Économique Européenne sur les relations internationales des États d'Afrique noire. *Études internationales*, 2(2), 182–230. <https://doi.org/10.7202/700088ar>

## L'INFLUENCE DES ACCORDS D'ASSOCIATION DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE SUR LES RELATIONS INTERNATIONALES DES ÉTATS D'AFRIQUE NOIRE \*

par Maurice TORRELLI \*\*

L'originalité profonde des rapports Communauté Économique Européenne/États d'Afrique s'explique avant tout par la conjonction de deux phénomènes importants pour les relations internationales : d'une part, l'apparition de nouveaux États sur la scène internationale à la suite de la décolonisation<sup>1</sup> ; d'autre part, la création des Communautés européennes, dont la Communauté Économique Européenne, actuellement la première puissance commerciale du monde, qui, par des voies pacifiques, cherchent à intégrer six États européens<sup>2</sup> dont quatre, la Belgique, la France, l'Italie et les Pays-Bas, avaient des responsabilités coloniales<sup>3</sup>. Or, alors que les négociations du Traité de Rome qui devait donner naissance à la CEE touchaient à leur fin en 1957, la France introduisait brusquement une exigence nouvelle : la sauvegarde des relations commerciales des États africains dont elle avait la charge, condition de son adhésion au Marché commun. L'acceptation de cette condition par les autres partenaires de la France, malgré les réticences de plusieurs d'entre eux, allait lier les deux phénomènes et donner naissance

---

\* L'auteur remercie le Centre d'Études et de Documentation Européennes de l'École des Hautes Études Commerciales de Montréal, pour le concours qu'il lui a apporté dans l'élaboration de cette communication, notamment en lui facilitant certains contacts et en mettant le secrétariat à sa disposition, et Mlle Michèle GAUTHIER, stagiaire de recherche au C.E.D.E., actuellement en stage à Bruxelles, à la Commission des Communautés Européennes, pour la documentation qu'elle a réunie et les entrevues qu'elle a faites auprès de fonctionnaires de la Commission et de représentants des États africains associés.

\*\* Professeur agrégé au Département de Science politique de l'Université de Montréal.

<sup>1</sup> Cf., par exemple, *Politiques nationales envers les jeunes États*, sous la direction de J. B. DUROSELLE et J. MEYRIAT, *Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*, A. Colin, Paris, 1964, N° 131.

<sup>2</sup> Sous réserve de l'adhésion britannique au Marché commun.

<sup>3</sup> Outre les possessions françaises, la Belgique avait la charge du Congo, du Rwanda et du Burundi ; l'Italie, de la Somalie ; les Pays-Bas, des Antilles, de la Guyane et de la Nouvelle-Guinée.

à une politique d'association reposant sur le principe posé par le préambule du Traité de Rome de la solidarité de l'Europe et des pays d'Outre-Mer et le désir d'assurer le développement de ces pays.

L'Europe des Six ne pouvait pratiquer l'autarcie, mais devait au contraire maintenir et accroître ses échanges pour ne pas freiner l'effet de croissance qui résulte de la compétition et d'une dimension plus favorable à l'utilisation des techniques modernes. Le Traité de Rome a donc prévu toute une gamme d'instruments diplomatiques devant permettre à la CEE de s'intégrer dans les relations internationales, allant des accords d'adhésion réservés aux États européens non membres mais qui désireraient le devenir, aux accords tarifaires et commerciaux, en passant par les accords d'association. Aux termes de l'article 238 du Traité, l'Accord d'association est caractérisé « par des droits et des obligations réciproques, des actions en commun, des procédures particulières ». L'imprécision juridique de cet article a permis d'en faire un instrument très souple que la CEE a utilisé soit comme « antichambre » à l'adhésion, tel est le cas de la Grèce et de la Turquie, soit comme instrument d'une politique de développement. À cet égard, si l'on regarde une carte de l'Afrique, on s'aperçoit qu'un nombre grandissant de pays de ce continent se lie au Marché commun par le moyen d'accords d'association.

En effet, sans parler des accords d'association Maroc/CEE et Tunisie/CEE, signés le 31 et le 28 mars 1969 à Rabat et à Tunis, des négociations en cours avec l'Algérie<sup>4</sup>, des négociations envisagées par l'Égypte et le Ghana pour la conclusion d'accords commerciaux, des accords d'association ont été passés avec dix-huit États africains et malgache<sup>5</sup>, trois États anglophones de l'Afrique de l'Est, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie, et le Nigeria (cet accord n'a jamais été ratifié à cause de la guerre civile). Tous ces accords se présentent comme des instruments au service d'une politique de développement. En quoi celle-ci s'analyse-t-elle ? Les objectifs inscrits dans ces accords sont : le développement du commerce international, en particulier par l'accroissement des échanges entre le Marché commun et les États associés et par le développement de la coopération et des échanges interafricains ; le progrès économique et social, dans le cadre de l'association avec les dix-huit É.A.M.A. Les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs consistent en un ensemble de dispositions qui couvrent les échanges commerciaux et qui prévoient l'octroi de préférences réciproques, et, dans le cadre de l'association avec les dix-huit É.A.M.A., la coopération financière et technique ; enfin, les relations établies par ces accords sont institutionnalisées, notamment par le moyen d'un Conseil d'association.

Or si l'on tient compte de l'importance économique de la CEE et du fait que les États africains associés représentent presque 145 millions d'hommes, à peu près la moitié du continent africain, il est impossible de nier dans ces conditions que

<sup>4</sup> A. MAMERI, « L'Adhésion de l'Algérie à la CEE », *Revue Algérienne des Sciences juridiques, économiques et politiques*, juin 1968.

<sup>5</sup> Les dix-huit É.A.M.A. associés à la CEE par le Traité de Rome puis par les Conventions de Yaoundé de 1964 et 1969 sont : le Burundi, le Cameroun, la République centrafricaine, le Congo (Brazzaville), le Congo (Kinshasa), la Côte d'Ivoire, le Dahomey, le Gabon, la Haute-Volta, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Rwanda, le Sénégal, la Somalie, le Tchad et le Togo.

l'association est un fait politique, un facteur de premier ordre dans les relations internationales, un facteur important, si ce n'est peut-être dans le conflit Est-Ouest, du moins dans celui Nord-Sud qui oppose pays riches et pays pauvres. On sait, en effet, que « l'assistance économique entre gouvernements en temps de paix est un fait nouveau... l'emploi des fonds publics dans le dessein précis de promouvoir et d'aider le développement économique d'autres États souverains n'a guère de précédent antérieur au Plan Marshall <sup>6</sup> ». Par ailleurs, les grandes nations industrielles, de par leur poids économique, l'accélération de leur progrès, leur zone d'influence, ne bénéficient-elles pas, dans le cadre actuel des lois du commerce international d'avantages de toutes sortes qui se répercutent en inconvénients et en sentiment de frustration chez les nations économiquement faibles ? N'ont-elles pas une politique commerciale internationale par laquelle le pouvoir politique et les grands pouvoirs économiques opèrent un choix cohérent de moyens afin d'agir sur le commerce extérieur de façon qu'il leur soit favorable ? Leur but ultime ne reste-t-il pas celui qu'Auguste Maffry demandait en 1952 au département d'État : « Tous les organes et toutes les agences du gouvernement qui s'occupent de quelque façon de l'expansion économique à l'extérieur doivent exercer une constante vigilance sur les actes discriminatoires ou autres, engagés par des gouvernements étrangers et pouvant affecter les intérêts des investisseurs américains. Ils doivent employer toutes les formes de pression diplomatiques pour les empêcher ou les détourner <sup>7</sup> » ? Si actuellement les États sont plus discrets sur les visées directes de la politique commerciale, il n'en reste pas moins intéressant d'essayer de déterminer les rapports entre les effets de domination et les désirs de coopération, en particulier dans le cadre d'une politique qui se présente comme une politique de développement <sup>8</sup>.

On peut en effet se poser plusieurs questions concernant la politique de développement, non inscrite en tant que telle dans le Traité de Rome, mise en œuvre par la CEE, à la suite de considérations pragmatiques, sous le couvert de la notion d'association. Cette politique est différemment appréciée : selon les uns, il s'agit là d'une méthode originale, d'« une forme particulière de stratégie du développement <sup>9</sup> » ; selon d'autres, dont les Américains et les marxistes, il s'agit d'une manifestation de néocolonialisme économique <sup>10</sup> ou tout au moins d'une entrave à la libération des échanges, résultant des préférences réciproques que ces accords instituent.

La première série de questions à laquelle nous devons donc nous attacher porte sur la *finalité* de cette politique d'association :

<sup>6</sup> G. OHLIN, *Réévaluation des politiques d'aide à l'étranger*, OCDE, Paris, 1966.

<sup>7</sup> Program for increasing private investment in foreign countries, New York, 1952.

<sup>8</sup> A. BIROU, « Les relations internationales conditionnent la coopération », *Développement et civilisation*, septembre 1966, pp. 13-19.

<sup>9</sup> M. D. M. GUÉYÉ, Ambassadeur du Sénégal, « Le renouvellement de la Convention de Yaoundé », Colloque de l'Institut d'Études Européennes de Bruxelles, Éd. de l'Institut de Sociologie, 1969, p. 56.

<sup>10</sup> F. PERROUX, « Le colonialisme n'ose plus s'avouer tel et agir à visage découvert : il organise sa survie partielle en affirmant un dessein de coopération et d'émancipation progressive », *L'Europe sans rivages*, p. 410.

1. La philanthropie n'étant pas exclusive de l'intérêt, quel est l'intérêt de l'Europe, politique, économique ou simplement moral ?
2. Cet intérêt est-il un enjeu occidental (dans le cadre du conflit Est-Ouest) ou un enjeu privilégié au profit de la seule Europe des Six ?
3. Est-ce un intérêt privilégié dans son champ d'application, l'Afrique, ou marginal par rapport à d'autres régions du monde, Moyen-Orient, Amérique latine... ?
4. Est-ce un intérêt à court terme ou à long terme ?

Les mêmes questions peuvent se poser au niveau des États africains en ajoutant à celles-ci deux autres interrogations :

1. S'agit-il d'une politique qui leur est imposée ou qui est librement consentie ?
2. Dans quelle mesure cette politique maintient-elle une « balkanisation » de l'Afrique ou au contraire sert-elle de catalyseur à l'unité africaine ?

Pour affiner cette première série d'interrogations concernant la finalité de l'association, il faut ensuite se demander dans quelle mesure ces intérêts se traduisent en une politique consciente, et ce en particulier pour l'Europe qui est encore une notion relativement floue :

1. L'Europe a-t-elle une politique ?
2. Est-ce une politique intégrée, c'est-à-dire décidée et mise en œuvre par l'institution européenne proprement dite ou au contraire l'institution n'est-elle qu'un « camouflage » destiné à dédouaner les anciennes puissances coloniales tout en leur permettant de continuer à profiter de leurs anciens privilèges ?
3. S'agit-il d'une attitude de « rémanence »<sup>11</sup> qui est celle de la défensive pure, comme « sur une succession de lignes fortifiées »<sup>11</sup>, ou d'une attitude « création » qui est au contraire celle de l'offensive sur un terrain choisi et comme le souligne J. B. Duroselle : « Le mot offensive ne doit d'ailleurs pas prêter à confusion. Il ne s'agit absolument pas de « reprendre » des positions, mais d'acquiescer quelque chose de nouveau<sup>11</sup> ? »
4. Ou encore, sans qu'il y ait de politique nettement avouée soit au profit de l'institution, soit au profit exclusif des anciennes puissances coloniales, n'y a-t-il pas une politique latente qui pourrait se traduire ainsi : les anciennes puissances coloniales ont transféré non pas à l'institution en tant que telle, mais au groupe d'États, on serait tenté de dire au *club*, qui anime l'institution, les relations bilatérales qui les unissaient à leurs anciennes colonies, ce qui aurait pour conséquences, d'une part, de leur permettre de conserver leurs anciens avantages tout en se dédouanant et en faisant même porter en partie la charge de certains coûts par le groupe, mais, d'autre part, ce transfert permettrait à certains États une pénétration africaine qui ne leur aurait été possible ou du moins qui aurait été plus difficile sans cela ; ainsi l'institution communautaire servirait non seulement les intérêts des seules anciennes puissances coloniales, mais

<sup>11</sup> J. B. DUROSELLE, « La politique de la France », dans les *Cahiers*, cités, p. 185.

ceux du groupe tout entier, les États-membres étant libres de profiter ou non des avantages de pénétration ainsi offerts, en fonction de leur intérêt national ? Il s'agirait là d'une technique de pénétration extrêmement originale.

L'originalité se retrouve d'ailleurs au sujet d'une dernière série de questions qui concerne les *moyens* mis en œuvre par cette politique d'association. Est-ce le « politique d'abord » ou « l'économique et le culturel d'abord » ? À ce niveau, on peut répondre que le second terme est, *a priori*, exclusivement retenu par la CEE. La mise en œuvre des moyens présente une première originalité sur le plan structurel : il s'agit en effet de relations internationales institutionnalisées ; tous les accords d'association instituent des organes de collaboration et même de décision, destinés à préciser les objectifs de l'association, à gérer et à contrôler celle-ci. Au niveau matériel, le moyen global retenu est celui de l'aide économique avec ses trois composantes : commerce, aide financière et aide technique. Certes, toutes les grandes puissances utilisent de plus en plus ce moyen dans leurs relations avec les pays en voie de développement, mais en cette matière encore la CEE a su incontestablement faire preuve d'originalité.<sup>12</sup>

Nous pouvons reprendre ces questions en nous demandant quelle est la portée stratégique des accords d'association, la stratégie étant le calcul des relations entre les enjeux que l'on choisit et les risques que l'on accepte de courir pour les gagner.

« Plus on regarde de près les problèmes d'Afrique, plus il est évident qu'aucune politique n'est possible qui ignore l'Europe », écrivait W. Lippmann, dans le *New York Herald Tribune* du 23 décembre 1960. Selon le *Financial Times* du 12 août 1965, « Apparemment la Communauté exercera bientôt en Afrique une influence que ni la Grande-Bretagne ni la France n'ont jamais exercée ». Pour essayer de préciser la portée stratégique de cette politique de l'association, on peut retenir une première approche globale : comment l'association est-elle perçue de l'extérieur et en particulier par le camp occidental ? S'agit-il d'un enjeu occidental ou particulier qui pourrait alors déboucher sur un néocolonialisme économique européen ? Existe-t-il cependant une stratégie européenne ? S'il est logique de commencer par ainsi poser le problème puisque l'Europe est à l'origine de cette politique, il faut ensuite interroger les autres acteurs directement intéressés par ce jeu, les États africains, pour lesquels l'enjeu est le développement contre les risques de néocolonialisme ou de balkanisation.

## I — LA STRATÉGIE EUROPÉENNE

Vue de l'extérieur, l'association est souvent dénoncée soit comme un phénomène néocolonialiste, soit comme portant une atteinte intolérable à la liberté du commerce mondial. Pourtant tout en réfutant ces critiques, les Européens ont-ils une politique très précise de l'association ?

<sup>12</sup> Voir par ex. : M. TORRELLI, « La CEE et l'aide au développement : le renouvellement de la Convention de Yaoundé », *L'Actualité économique*, juillet-septembre 1969, Montréal, pp. 240-266.

## A) Néocolonialisme économique ou atteinte à la liberté du commerce mondial ?

### 1 – L'accusation de néocolonialisme

On ne peut évidemment s'empêcher de rappeler que Lénine, dans *Thèses sur la question nationale et coloniale*, écrivait en 1920 : « Il faut constamment expliquer et exposer aux immenses masses des travailleurs de tous pays, en particulier des pays arriérés, la tromperie que pratiquent systématiquement les impérialistes en créant sous les apparences d'États politiquement indépendants des États qui dépendent totalement d'eux sur le plan économique, financier et militaire. » De nos jours, les auteurs marxistes poursuivent l'analyse dans le même sens. Ainsi A. Gontcharov écrit-il : « La stratégie néocolonialiste de la CEE vise à renforcer par de nouvelles méthodes et sous une nouvelle forme la dépendance économique et politique des pays en voie de développement vis-à-vis de la « petite Europe » . . . La Convention eurafricaine permet aux monopoles de la « petite Europe » d'étendre leur expansion dans les jeunes États et d'y exporter leur capitaux à des conditions fort peu différentes de celles de l'époque du néocolonialisme. De la sorte, les actions collectives des néocolonialistes du Marché commun, notamment le mécanisme de l'association à la CEE imposé par eux aux jeunes États africains représente de nos jours un facteur important de la lutte interimpérialiste pour le repartage des sphères d'influence dans le Tiers monde <sup>13</sup>. »

Du côté africain, Nkrumah, dans son livre *Consciencism*<sup>14</sup>, affirme que les mobiles du colonialisme, quelque forme que puisse prendre celui-ci, sont essentiellement d'ordre économique. Le colonialisme se présente sous la forme de relations publiques qui lient les colonies à un pays colonialiste dont le but principal est d'augmenter ses avantages économiques. C'est pourquoi il est important qu'un pays libéré ne lie pas son économie à celle du pays qu'il a chassé. La libération d'un peuple établit des principes qui exigent qu'on reconnaisse l'existence de la domination impérialiste, qu'elle soit politique, économique, sociale ou culturelle, et qu'on la supprime. Pour y parvenir, il faut que les actes politiques, économiques, sociaux et culturels soient fonction des besoins et du caractère du pays libéré, et c'est de ces besoins et de ce caractère que les actes doivent tirer leur authenticité <sup>15</sup>.

Citons encore *le Scribe*, revue officielle du gouvernement égyptien, qui déclarait en juillet 1962 : « Face à l'Afrique révolutionnaire groupant les États de Casablanca, le néocolonialisme s'est efforcé de dresser une « Afrique réformatrice » rassemblant des pays dits pro-occidentaux, ceux qui veulent maintenir des liens étroits avec les ex-puissances coloniales, sous le fallacieux prétexte que, sans le concours de celles-ci, le développement devient impossible. Cette dépendance est telle que le groupe de Brazzaville a cru bon de réaffirmer son adhésion au Marché

<sup>13</sup> « La « petite Europe » et les pays en voie de développement », *Vie Internationale*, Moscou, juin 1967, p. 87 ; voir également J. WODDIS, *Introduction to Neo-colonialism*, Londres, 1967, p. 99.

<sup>14</sup> Voir également : *Neo-colonialism, the last stage to Imperialism*, Londres, 1965, p. 19.

<sup>15</sup> Voir également T. MBOYA, *Freedom and after*, London, 1963 ; J. S. NYE Jr, *Pan-Africanism and East African Integration*, Cambridge (Mass.), 1965.

commun européen, perpétuant ainsi une situation coloniale, alors que l'Afrique nouvelle s'efforce de mettre un terme à une situation anachronique, axée sur l'intérêt exclusif des pays européens, et de dégager son économie des entraves imposées par une longue domination. Le groupe de Brazzaville veut continuer à être la vache à lait de l'Europe, qui acquiert aux prix de son choix les richesses africaines en échange d'une prétendue aide technique ou financière qui paraît dérisoire, eu égard aux avantages que vaudrait un dégagement entier. »

On peut ramener cette accusation de néocolonialisme à un contenu rationnel comportant trois séries d'arguments :

- l'association signifie l'alignement des É.A.M.A. en particulier sur le bloc occidental, ou formation d'un bloc eurafricain qui permet la continuation de l'exploitation ;
- l'association fait obstacle à l'unité africaine ;
- l'association retarde le développement des É.A.M.A., surtout dans le domaine de l'industrialisation <sup>16</sup>.

*A priori*, il semble légitime de craindre que la structure économique des États africains ayant été orientée de manière à satisfaire les besoins des anciennes puissances coloniales, toute relation économique entre ces deux catégories d'États tende naturellement à perpétuer l'ancienne dépendance tout en entravant ainsi l'unité africaine. On peut admettre de même en matière d'aide financière l'observation faite à propos des crédits bilatéraux qui « établissent entre les pays prêteurs et les pays emprunteurs des liens de dépendance... En fait ou en droit, les crédits sont liés à des achats dans le pays qui les a consentis. Les affirmations fréquentes suivant lesquelles les crédits ne seraient pas liés ne sont le plus souvent qu'un artifice de présentation. Les pays acheteurs ne peuvent donc pas choisir librement leurs fournisseurs en fonction des prix et des qualités offertes. Il arrive même que le plan d'investissement du pays en voie de développement subisse des distorsions à l'acceptation de crédits exceptionnellement avantageux mais utilisables seulement pour tel type d'équipement <sup>17</sup>. »

Faut-il cependant en conclure que les relations internationales qui s'établissent entre ces deux catégories d'États sont par définition et nécessairement des relations néocolonialistes ? Dans un excellent article, Ph. Ardant a montré toute l'ambiguïté de ce terme <sup>18</sup>. Retenons que, d'une part, « il n'est pas à travers le monde une seule politique d'assistance qui soit totalement désintéressée. C'est une hypocrisie et une faute de prétendre le contraire » <sup>18</sup> ; en outre et dans une certaine mesure, cette accusation peut être un argument de poids dans la négociation pour le pays en voie de développement qui peut essayer ainsi de donner mauvaise conscience à son interlocuteur ; mais, d'autre part, s'il est certain que le néocolonialisme est en germe dans toute politique de coopération entre États de

<sup>16</sup> Pour une élaboration précise de cette accusation, voir R. H. GREEN and A. SEIDMANN, *Unity or poverty? The Economics of Pan-Africanism*, Penguin African Library, 1968, p. 157 et p. 164.

<sup>17</sup> M. PIATIER, « Pour une politique des Six dans le domaine des crédits de développement au Tiers monde », *Revue du Marché commun*, 1961, p. 65.

<sup>18</sup> « Le Néo-colonialisme », *Revue Française de Sciences Politiques*, N° 5, octobre 1965.



niveau de développement différent, il semble bien n'être dans la majorité des cas qu'un ressort parmi d'autres de la politique internationale. On peut ainsi noter que si la lutte contre le néocolonialisme est inscrite dans la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine, celle-ci, sur le plan juridique, ne s'oppose pas à ce que les États africains soient membres d'organisations internationales non africaines ; il n'est même pas fait mention de l'incompatibilité de la Charte avec des traités conclus avant ou après son entrée en vigueur ; sur le plan économique, non seulement aucune critique ne fut formulée à l'encontre des États africains membres du Commonwealth, ou à l'égard des États associés au Marché commun, mais encore la nécessité de collaborer avec des puissances et des organisations non africaines a été affirmée dans plusieurs résolutions<sup>19</sup>. Rappelons enfin que la Charte d'Alger a admis le traitement de faveur institué par la Convention de Yaoundé<sup>20</sup>.

Sans entrer plus loin dans le détail, car une appréciation sur cette question ne peut être portée qu'après analyse de l'ensemble du problème, on peut toutefois souligner que cette accusation de néocolonialisme, sous sa forme passionnelle tend de plus en plus à être abandonnée et que même les pays considérés comme les plus socialisants semblent chaque jour davantage se tourner vers le Marché commun<sup>21</sup>. C'est maintenant sous le thème plus neutre d'« atteinte à la liberté du commerce mondial » que sont pratiquement reprises les mêmes critiques à l'égard de l'association.

## 2 – L'accusation d'atteinte à la liberté du commerce mondial

À Genève, durant les cinq années de la négociation Kennedy, les représentants de la CEE ont eu à lutter contre les critiques et les pressions d'adversaires multiples leur reprochant d'adopter une attitude protectionniste peu propice au développement du commerce international. À New Delhi, lors de la Deuxième conférence de l'UNCTAD en 1968, l'offensive s'est poursuivie, menée par les États-Unis avec l'appui d'une large fraction du Tiers monde, en particulier des États de l'Amérique latine (qui agissaient en fait comme clients des É.-U. puisque économiquement ils ne devraient pas se plaindre dans la mesure où, malgré les préférences africaines, leur commerce augmente plus rapidement avec la CEE et que celui des É.A.M.A.). Le Secrétaire général de l'UNCTAD, R. Prebisch, en dénonçant l'association comme « un vestige du passé », a présenté une thèse d'après laquelle l'existence de l'association, et plus particulièrement des zones de libre-

<sup>19</sup> Cf. B. BOUTROS-GHALI, *L'Organisation de l'Unité Africaine*, A. Colin, « Coll. U », Institutions internationales, 1969, pp. 85-87.

<sup>20</sup> U. GORI, « La Conférence de New Delhi », *Revue juridique et politique*, Indépendance et coopération, L.G.D.J., 1970, pp. 50ss.

<sup>21</sup> Cette attitude résulte sans doute en partie de l'inquiétude que suscite la politique d'aide du bloc soviétique ; dans les conclusions d'un rapport publié par le Centre de développement de l'OCDE, V. VASSILEV constate : « Il semble que les pays du bloc soviétique s'intéressent davantage à la livraison d'équipement qu'aux achats de matières premières auprès de leurs partenaires du Tiers monde, ce qui leur permet d'utiliser l'excédent commercial sur cette région, réglé généralement en devises convertibles, pour l'achat de leur propre équipement auprès des pays occidentaux. Il paraît que cette politique contribue davantage à l'aggravation du déficit global du Tiers monde qu'à la création de conditions commerciales mutuellement avantageuses et des échanges équilibrés », OCDE, Paris, 1969.

échange entre la CEE et les dix-huit É.A.M.A., serait susceptible de constituer un handicap pour une plus étroite coopération économique tant entre les pays eux-mêmes qu'entre eux et d'autres pays en voie de développement. À l'appui de cette thèse, un certain nombre d'arguments ont été avancés que l'on peut examiner plus en détail car ils reprennent en grande partie ceux invoqués à l'appui de l'accusation de néocolonialisme.

L'association crée des conflits d'intérêts entre les É.A.M.A. et les autres pays en voie de développement qui ne bénéficient pas de préférences sur le marché de la CEE : elle rend de ce fait plus difficile la coopération économique entre les É.A.M.A. et les autres pays en voie de développement.

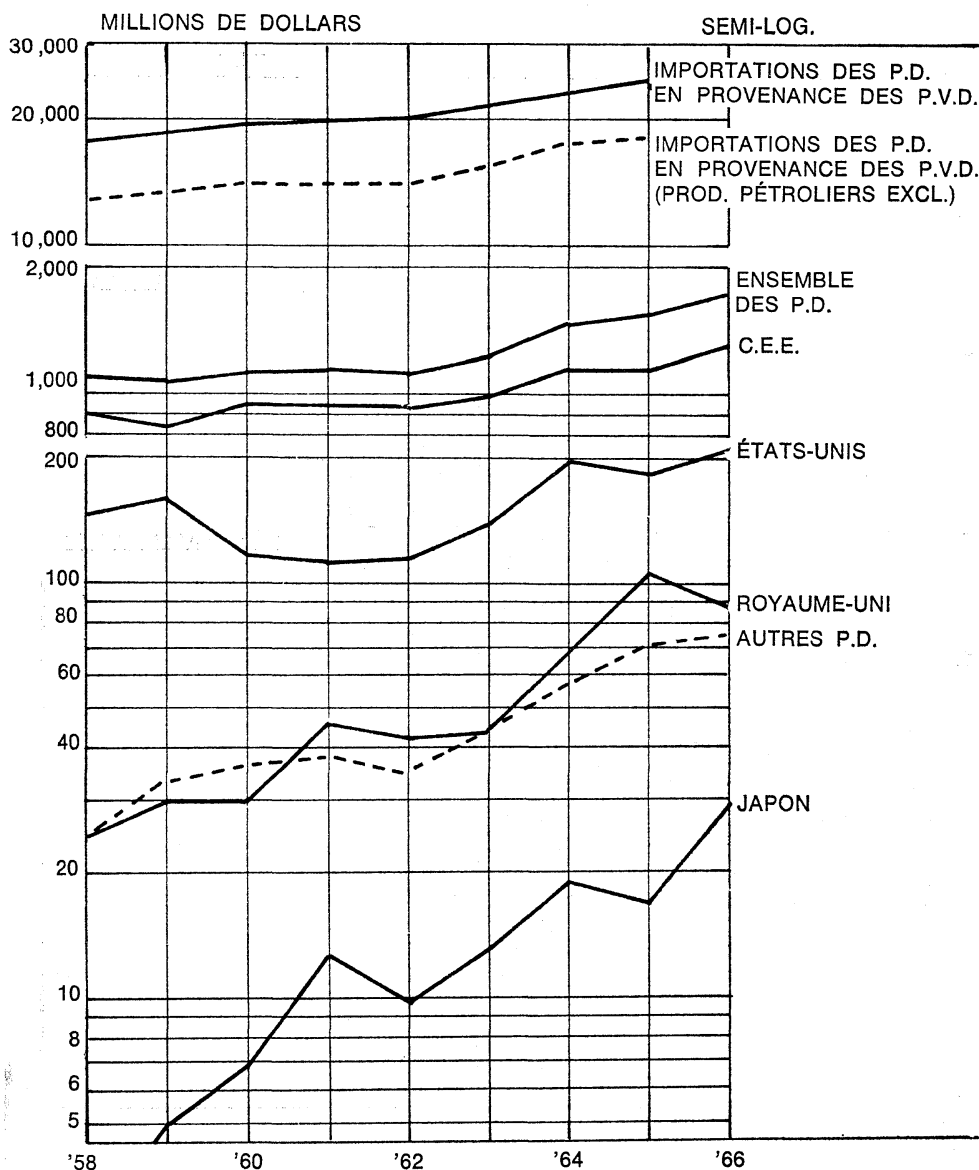
Cet argument semble essentiellement théorique. En effet, les préférences tarifaires accordées par les États-membres de la Communauté aux importations des États associés n'affectent en pratique que certaines productions agricoles tropicales destinées à l'exportation ou certains produits résultant de la transformation directe de ces productions agricoles. Or la coopération économique entre pays en voie de développement, qu'il s'agisse ou non des É.A.M.A., vise notamment le problème de la coordination des investissements industriels à l'échelle de chaque zone. En réalité, la mise au point de formules de coopération économique entre pays en voie de développement se heurte surtout à des obstacles inhérents à leurs propres structures économiques, administratives et réglementaires (concurrence des productions entre elles, régimes monétaires...) et cette situation n'est influencée que très marginalement par l'existence de régimes d'échanges privilégiés entre certains pays en voie de développement et certains États tiers. Il semble ainsi abusif de prétendre que la suppression des quelques avantages que les É.A.M.A. retirent de leur association avec la CEE pourrait conduire à un renforcement automatique de la coopération économique entre les pays en voie de développement dans leur ensemble.

Un autre argument consiste à dire que les avantages que les É.A.M.A. tirent de la CEE les conduiraient à reléguer au deuxième rang de leurs préoccupations la recherche de formules de coopération entre eux et maintiendraient ainsi la balkanisation africaine.

Il faut pourtant remarquer que les initiatives apparemment les plus fécondes qui ont été prises au cours de ces dernières années pour promouvoir la coopération africaine sont dans une large mesure le fait de pays associés. Citons l'Organisation Commune Africaine et Malgache (OCAM), constituée en 1965, qui groupe la plupart des États associés à la CEE en vue d'organiser entre eux une coopération économique, politique et culturelle, le Conseil de l'Entente, institué en mai 1959, qui comprend depuis juin 1966 la Côte d'Ivoire, la Haute-Volta, le Dahomey, le Niger et le Togo, l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC) qui groupe le Cameroun, le Congo Brazzaville, le Gabon, la République Centrafricaine et le Tchad, l'Union douanière de l'Afrique occidentale (UDAO) qui réunit la Côte d'Ivoire, le Dahomey, la Haute-Volta, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal. En outre, les Conventions de Yaoundé tout comme l'Accord d'Arusha avec les États de l'Afrique de l'Est autorisent en principe le maintien

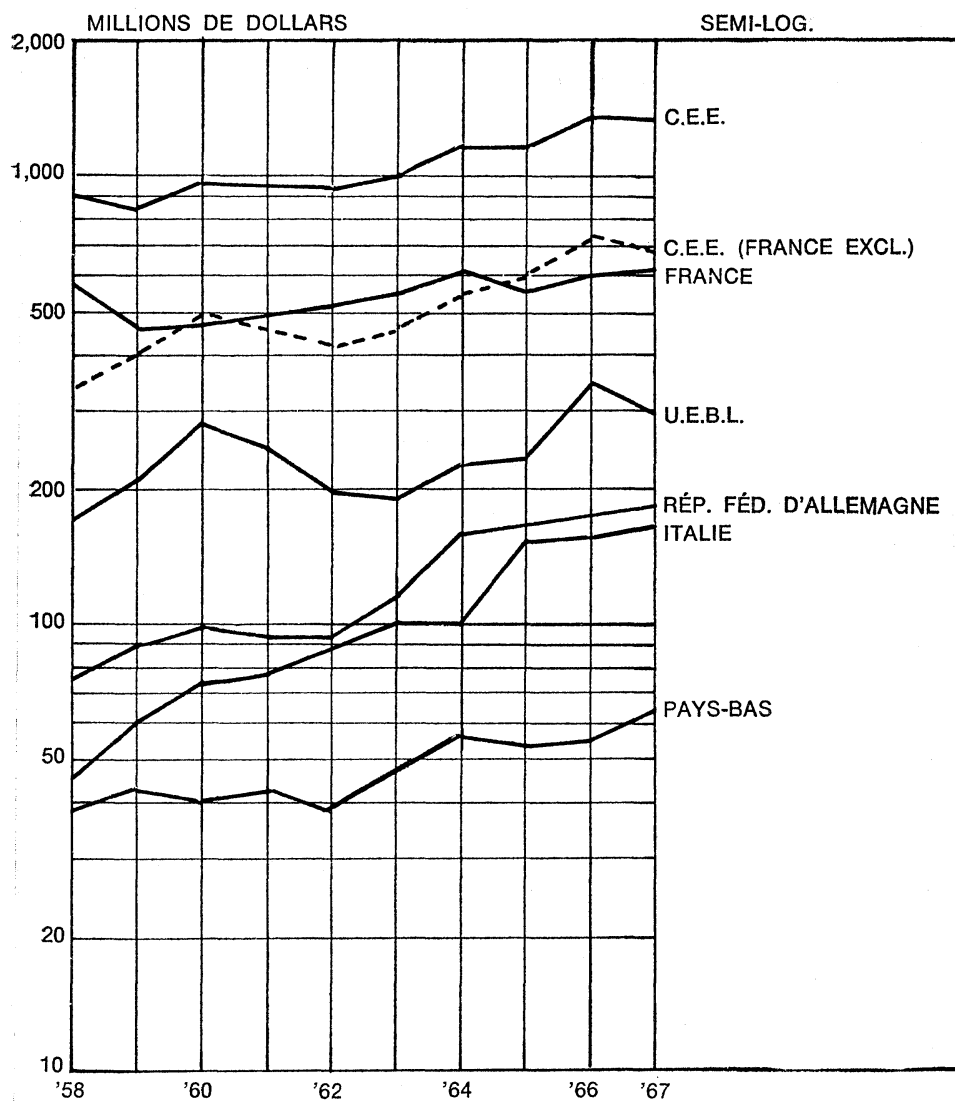
## GRAPHIQUE I

*Importations des différentes régions de P.D.  
en provenance des E.A.M.A., 1958-66*



Extrait de l'étude de la Commission des Communautés Européennes : « Les échanges commerciaux entre la CEE et les États africains et malgache associés » — 1958/1966-67.

GRAPHIQUE II  
*Importations de la CEE en provenance des  
 E.A.M.A., par État-membre, 1958-67*



Extrait de l'étude de la Commission des Communautés Européennes : « Les échanges commerciaux entre la CEE et les États africains et malgache associés » — 1958/1966-67.

TABLEAU I

<i>États-membres</i>	<i>Évolution des échanges des États-membres de la CEE avec les É.A.M.A.</i>			
	<i>Importations</i>		<i>Exportations</i>	
	1966	1967	1966	1967
France	600	610	570	627
Allemagne	171	179	85	93
Pays-Bas	54	62	39	51
U.E.B.L.	341	288	94	83
Italie	153	165	59	72
TOTAL :	1,319	1,304	847	926

ou l'établissement d'unions douanières ou de zones de libre-échange entre les États associés et entre ceux-ci et les autres pays en voie de développement.

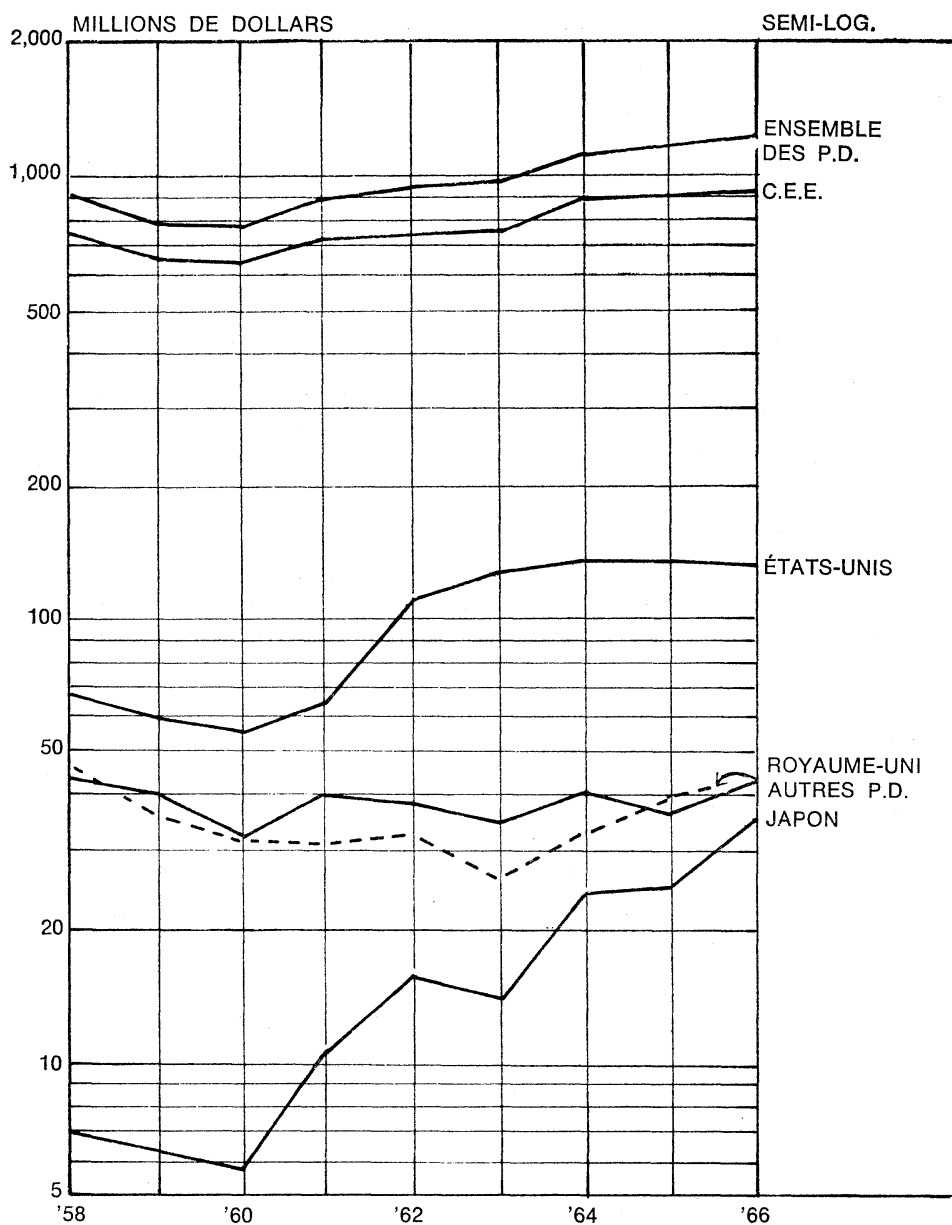
Enfin, l'existence de zones de libre-échange entre les É.A.M.A. et la CEE, combinée avec le maintien de tarifs douaniers vis-à-vis des États tiers, constituerait une discrimination tarifaire à l'égard des autres pays en voie de développement, et donc une entrave à l'intensification des échanges entre pays en voie de développement.

Dans la mesure où les É.A.M.A. suppriment les droits de douane et les restrictions quantitatives à l'égard de la CEE, tout en les maintenant vis-à-vis des autres États tiers, il est évident qu'ils aboutissent à créer une différence de traitement vis-à-vis de ces pays tiers, encore que cela ne fasse pas obstacle à l'accroissement des échanges avec certains pays développés tels que les É.-U. ou le Japon (cf. graphiques I, II, III et tableau I). En outre, il est vrai que les États associés sont tenus d'informer la CEE lorsqu'ils envisagent des abaissements tarifaires en faveur d'autres pays et que la Communauté peut demander une consultation à ce sujet. Mais rien ne permet d'en déduire que les É.A.M.A., craignant d'éventuelles rétorsions de la part de la CEE, n'oseraient pas octroyer des abaissements tarifaires à d'autres pays en voie de développement. Au contraire, certains É.A.M.A. ont effectivement abaissé leur tarif douanier en faveur d'États autres que ceux de la CEE ; citons, par exemple, les accords Côte d'Ivoire/Israël et Congo Brazzaville/Chine populaire.

Signalons encore un récent rapport de la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique, selon lequel les préférences inverses entraveraient l'industrialisation des États associés. En fait, pour protéger leurs industries naissantes, les É.A.M.A., comme les États de l'Est africain, disposent d'une série de mesures de sauvegarde prévues par les accords d'association afin de remédier au danger de la libre circulation des marchandises. Pour maintenir l'équilibre budgétaire ou pour préserver le développement d'une industrie naissante, un État africain peut établir des droits de douane ; dans le second cas, il faut une entrave au développement d'une industrie locale. Si les droits de douane sont insuffisants, l'État africain menacé dans son équilibre budgétaire ou son développement économique peut établir des restrictions quantitatives. Il a l'initiative de ces mesures

## GRAPHIQUE III

*Importations des E.A.M.A. en provenance des P.D.*  
1958-66



Extrait de l'étude de la Commission des Communautés Européennes : « Les échanges commerciaux entre la CEE et les États africains et malgache associés » — 1958/1966-67.

de sauvegarde sous contrôle du Conseil d'association. Divers États associés ont d'ailleurs à maintes reprises mises en œuvre ces possibilités.

On peut alors se demander quelles sont les raisons de l'hostilité particulière des États-Unis au nom du système des « préférences généralisées », système qui a, d'ailleurs, été largement conçu à Washington ?

Bien que ne s'étant encore intéressés à l'Afrique que récemment et d'assez loin, les É.-U. semblent irrités par la présence européenne, et en particulier par la présence française en Afrique qui se continue au travers des avantages commerciaux consentis dans le cadre de l'association, sans lesquels la présence et l'influence de l'Europe devraient vraisemblablement s'affaiblir. Il est toujours pénible à une grande puissance de constater qu'une « zone d'influence » lui échappe et, comme l'écrit Ph. Lemaître, « en caricaturant quelque peu, ces bons esprits veraient volontiers les volontaires du *peace-corps* prendre résolument la place de ces coopérants issus des universités de France, d'Italie ou de Belgique encore mal acquis aux règles idéales devant régir le partage du monde<sup>22</sup>. » Or c'est moins sur le plan politique que sur le plan commercial, que les États-Unis redoutent de souffrir des liens entre les nouveaux États africains et la CEE. En effet, l'abolition des préférences entre l'Europe et l'Afrique devrait faciliter la substitution des Américains aux Européens en Afrique. Au demeurant, les tacticiens américains pensent peut-être aussi à utiliser le maintien de l'association Europe/Afrique comme alibi pour remettre à plus tard l'ouverture de leurs frontières aux produits manufacturés provenant du Tiers monde. Quant aux pays en voie de développement traditionnellement liés aux É.-U., le système des préférences généralisées est avantageux car n'intéressant que les produits finis et demi-finis, il ne porte pas atteinte au régime privilégié assurant l'écoulement de leurs exportations agricoles vers les États-Unis. Enfin, la mise à égalité de tous les pays en voie de développement pour vendre sur le marché des nations riches facilite ceux qui, comme le Brésil, le Chili, l'Inde, la Malaisie, possèdent une industrie plus avancée que celle des É.A.M.A.<sup>22</sup>.

L'offensive continue et semble même se durcir actuellement dans le cadre du GATT à propos de l'admission à l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs et le commerce, qui prévoit des dérogations de plein droit pour les unions douanières et les zones de libre-échange, des accords d'association conclus par la CEE avec le Maroc et la Tunisie. On voit en effet se dessiner l'ombre d'une série d'autres accords préférentiels avec l'Espagne, Israël, le Liban, l'Algérie et l'Égypte qui vont étendre l'influence de la CEE sur toute la Méditerranée, en s'ajoutant aux accords d'association en vigueur avec la Grèce et la Turquie et à l'accord commercial avec l'Iran. Pour contrecarrer vigoureusement cette politique d'association, c'est cette fois le Canada qui a fait une proposition visant à rejeter la présentation au titre de l'article XXIV des accords CEE/Tunisie et CEE/Maroc et demandant — que les Parties à un accord entrent en consultation préalable avec le GATT sur toute modification qui pourrait être apportée à l'accord, exigeant — que les Parties qui concluent un accord d'association entrent en négociation avec tout pays qui s'estimerait lésé par l'accord en question, demandant enfin — que les

<sup>22</sup> « La politique d'Association, expression d'une politique commerciale indépendante », *Revue du Marché commun*, mai 1969, p. 245.

Parties contractantes aient un droit de supervision sur l'application des accords. Rarement dans l'histoire du GATT le conflit a été aussi ouvert. Au Conseil du GATT du 28 avril 1970, ces accords ont été violemment attaqués par le Chili, le Japon, l'Australie et d'autres pays latino-américains et asiatiques qui ont soutenu la proposition canadienne. Les États-Unis ont adopté la position la plus intransigeante, en rejetant de fond en comble les accords préférentiels conclus par la CEE.

L'approche globale du phénomène de l'association et les phases d'un conflit qui continue à diviser le camp occidental permettent d'apporter un premier élément de réponse à une de nos questions : l'enjeu de la politique d'association n'est vraisemblablement pas ressenti par les partenaires non européens comme un enjeu politique du camp occidental tout entier, mais au contraire comme un enjeu particulier de l'Europe. Pourtant, les Européens considèrent-ils l'Afrique comme un enjeu privilégié ?

## B) La finalité de la politique européenne d'association avec les pays africains

Deux questions se posent : — pourquoi l'association avec l'Afrique ? — de qui relève la politique d'association et quelle est sa portée ?

### 1 — Pourquoi l'association avec l'Afrique ?

L'association CEE/Afrique est certainement en premier lieu une conséquence de facteurs historiques. Nous avons déjà dit que le problème africain avait été posé par la France lors des négociations du Traité de Rome. La France avait en effet établi son commerce avec les territoires africains sous sa dépendance sur deux principes systématiquement rejetés par ses partenaires : — l'union douanière assurant aux produits africains des débouchés dans la métropole, — la politique des sur-prix faisant que les produits tropicaux étaient achetés par la métropole à des cours supérieurs aux cours mondiaux. La détermination française, appuyée quelque peu par la Belgique, eut gain de cause. C'est pourquoi l'ouverture sur l'Afrique et l'Outre-Mer a été posée comme un principe par le préambule du Traité de Rome. À l'origine, l'association a donc constitué une structure d'accueil pour les prolongements Outre-Mer de certains États signataires. Elle a été unilatéralement prévue dans le texte même du Traité pour une durée de cinq ans. Ainsi, si le Traité est discret sur l'orientation des relations extérieures de la future Communauté, il est particulièrement précis en ce qui concerne le lien avec certains territoires africains : cette opposition est une confirmation du caractère particulier des relations établies entre l'Europe et l'Afrique.

Ce statut octroyé est arrivé à expiration le 31 décembre 1962. Les territoires d'Outre-Mer étant entre temps devenus indépendants (les pays parvenus à l'indépendance avant le 31 décembre 1962 ont tous demandé le maintien du *statu quo* à l'exception de la Guinée qui ne s'est plus considérée liée par la décision, prise unilatéralement par la France, l'associant au Marché commun), une Convention d'association, librement négociée cette fois, fut signée à Yaoundé le 20 juillet 1963 par la CEE et les dix-huit É.A.M.A., Convention entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin



1964 pour une nouvelle durée de cinq ans. Une seconde Convention pour une durée de cinq ans également vient d'être signée de nouveau à Yaoundé, le 29 juillet 1969, et n'est pas encore entrée en vigueur en l'absence du dépôt de tous les instruments de ratification.

Parallèlement à cette association, d'autres accords d'association ont été signés avec des États africains anglophones. Pour éviter que l'association ne maintienne les divisions africaines, dès la première Convention de Yaoundé, un article 58 a prévu l'adhésion à celle-ci d'autres États africains de production et de structure comparables ; en outre, en 1963, à la demande des Néerlandais et à la suite d'un compromis entre Luns et Couve de Murville, une déclaration d'intention a été faite par les États-membres de la CEE offrant à des États africains non associés : — soit l'adhésion à l'association CEE/É.A.M.A., — soit une association distincte, — soit un accord commercial, ces deux dernières possibilités ne devant en aucun cas affaiblir l'efficacité des relations commerciales, des aides de toute nature et des structures que comporte l'association avec les É.A.M.A., ni en compromettre la cohésion. C'est la solution « association distincte » qu'ont retenu le Nigeria, d'une part, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie, d'autre part.

Ces pays ont demandé presque en même temps, en 1963, leur association à la CEE. Ils avaient pourtant été parmi ceux qui avaient le plus durement critiqué le système de préférences accordées par le Traité de Rome aux É.A.M.A., estimant également qu'un type d'association institutionnalisée comme celle qui était prévue par la future Convention de Yaoundé n'était pas compatible avec l'idée d'une indépendance politique absolue et en particulier avec une politique de non-alignement. Leur changement d'attitude s'explique sans doute par une prise en considération de leurs intérêts économiques et par l'attraction exercée par le Marché commun ; il s'explique aussi par un acte d'indépendance à l'égard du monde britannique ; il s'explique peut-être par une volonté de rapprochement avec les États africains francophones.

Un accord a été signé avec le Nigeria, à Lagos, le 16 juillet 1967. Cet État a déposé à Bruxelles les instruments de ratification, le 19 janvier 1968. Mais les six États-membres de la CEE, n'ayant pas tous déposé les leurs, l'Accord d'association qui, prévu pour une durée de trois ans, venait à expiration en 1969, n'est donc jamais entré en vigueur. Le 13 mai 1970, le nouvel ambassadeur du Nigeria à Paris, El Harriman, a déclaré que son pays était en train d'étudier la possibilité de conclure un nouvel accord avec le Marché commun, portant sur l'élimination des obstacles tarifaires aux échanges.

Un autre Accord d'association avec le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie a été signé à Arusha le 26 juillet 1968 après que les conversations préliminaires aient eu lieu en mars 1963, les conversations exploratoires en février 1964, les négociations de mars 1965 à juin 1968. Cet accord n'est jamais entré en vigueur car il venait à expiration à la même date que la première Convention de Yaoundé, le 31 mai 1969, et les procédures de ratification n'ont pas été accomplies en temps utile. Le 30 juin 1969 on a donc commencé de nouvelles négociations pour le renouvellement de cet accord. Un deuxième Accord d'association a ainsi été signé le 24 septembre 1969, toujours à Arusha. Prévu pour une durée de cinq ans, jusqu'au 31 janvier 1975, ce nouvel accord confirme l'essentiel des dispositions de

l'accord précédent et contient des adaptations inspirées notamment par la situation économique des trois États de l'Est africain et les principes retenus par la CEE dans le cadre des négociations avec les É.A.M.A.

Ainsi l'association de la CEE avec l'Afrique découle soit de données historiques, soit de la puissance d'attraction du Marché commun, mais il n'en demeure pas moins que l'Europe a su profiter de ces faits. Pourtant nous avons noté des réticences de la part de certains États-membres de la CEE. Quelle a donc été, dans l'ensemble, l'attitude de ceux-ci ?

La France, comme nous l'avons dit, a été dès le départ l'instigatrice de cette politique. En 1962, c'est encore elle essentiellement qui mène le combat pour l'association alors que ses partenaires ne veulent pas d'une aide financière trop lourde, puis vont même essayer (Pays-Bas et Italie) de faire pression sur elle en retardant la ratification de la Convention de Yaoundé en tant que représailles de la rupture par la France des négociations CEE/Grande-Bretagne. Les raisons de la France sont multiples : d'une part, elle a eu au début le souci d'intégrer son empire dans le Marché commun puis elle a voulu éviter que les anciens territoires coloniaux souffrent d'un vide politique et économique après l'indépendance ; elle a eu, d'autre part, une conception certainement généreuse de l'aide au Tiers monde en général, politique qu'elle n'avait pas les moyens de financer seule (remarquons toutefois que c'est le pays dont l'aide a le moins diminué au cours de ces dernières années) et que le Général de Gaulle cherchera à faire partager en vain par ses partenaires, en particulier à l'égard de l'Amérique latine, politique généreuse qui n'exclut pas l'intérêt politique global : ainsi, le Comité français pour l'Union paneuropéenne, d'obédience gaulliste, considérait dans son bulletin du 30 juin 1961 que l'association a « un passé médiocre, un présent encourageant, un grand avenir », les milieux gaullistes sont favorables. À leurs yeux, l'association est « le meilleur antidote au neutralisme agressif des Nkrumah ou Nasser, comme à l'ingérence soviétique », il n'est pas exagéré de dire que « la réussite de cette expérience conditionne tout l'avenir du monde occidental et sa capacité de résister à l'emprise du communisme » ; enfin, cette politique n'exclut également pas l'intérêt particulier de la France bénéficiant du prestige de champion des intérêts africains dans le Marché commun : « du point de vue strictement français », comme le souligne le rapport présenté par J. Vendroux sur le projet de loi à l'Assemblée nationale autorisant la ratification de la Convention de Yaoundé<sup>23</sup>, « la Convention permet, tout en contribuant à l'achèvement de l'union économique de l'Europe des Six et à l'approche de son union politique, de maintenir en les renforçant, les liens économiques, culturels, politiques et affectifs qui nous lient directement aux peuples francophones d'Afrique et de Madagascar ».

Parmi les partenaires de la France, il faut surtout s'arrêter à la prise de position de l'Allemagne et des Pays-Bas qui reprochent à l'association avec les É.A.M.A. de servir trop exclusivement les intérêts de la France et estiment qu'ils auraient retiré plus d'avantages d'un programme d'aide bilatérale équivalente au profit de leurs clients traditionnels dans le Tiers monde, notamment d'autres pays africains, ceux de la zone sterling, correspondants économiques à ménager, et États

<sup>23</sup> A. N. Doc, N° 681 du 22 novembre 1963.

d'Amérique latine et d'Asie à l'égard desquels leurs responsabilités sont politiquement au moins aussi importantes, sinon davantage que celles contractées d'ailleurs plus en fonction de la France que pour les vertus des pays associés.

En 1957, certains dirigeants allemands se félicitaient de voir la RFA débarrassée de toute responsabilité Outre-Mer et répugnaient à en assumer de nouvelles à travers la Communauté. L'opinion se montrait partagée : d'une part, sous la vigoureuse impulsion d'Adenauer, la priorité était donnée à la construction européenne aussi rapide et complète que possible ; d'autre part, les milieux officiels et privés touchant à l'économie redoutaient, comme l'Italie d'ailleurs, mais pour des volumes beaucoup plus importants, des mesures telles que la mise en place du tarif extérieur commun qui détournerait des courants d'importation très solidement implantés, reposant parfois sur de véritables oligopoles, surtout en provenance de l'Amérique du Sud ; enfin, certains industriels allemands manifestaient leur prévention contre le multilatéralisme et leur préférence pour le bilatéralisme privé. Le gouvernement allemand a reconnu que son accord à l'association avec les É.A.M.A. était le tribut politique nécessaire pour obtenir la ratification par la France du Traité de Rome. Il semble cependant qu'en faisant cette concession, la RFA n'ait pas perdu au change.

Les réticences n'ont pas encore disparu : en octobre 1968, un rapport sur la conception de l'association entre les Six et les É.A.M.A., publié par la Commission de travail pour les pays en voie de développement qui groupe les représentants des quatre fédérations de l'industrie, des Chambres de commerce, des banques et des exportateurs de la RFA, rejetait en bloc les amendements et suggestions présentés à la CEE par les É.A.M.A. ; il préconisait entre autre une réduction des préférences accordées par la CEE aux produits tropicaux provenant des É.A.M.A., ainsi que le maintien des préférences inverses accordées par les É.A.M.A. aux produits européens. À la Conférence de New Delhi en 1968, le Dr Schiller, ministre de l'Économie, n'a guère dissimulé ses sympathies pour les thèses américaines.

Pourtant, les Allemands sont parmi ceux qui cherchent à tirer le plus d'avantages de l'Afrique tant sur le plan politique que sur le plan économique.

Sur le plan politique, Bonn cherche avant tout à influencer sur les États africains dans le sens d'une non-reconnaissance de la RDA. Ainsi s'adressant le 16 mai 1968 à une trentaine d'ambassadeurs de pays africains situés au sud du Sahara, accrédités à Bonn, Brandt, tout en exprimant sa conviction que les pays non engagés ont intérêt à la création d'une Europe unie, a en même temps mis le Tiers monde en garde contre une reconnaissance de Berlin-Est, car la RFA n'acceptera pas de considérer l'Allemagne orientale comme un pays étranger. Lors de la session du Conseil des ministres des Communautés européennes, concernant l'accord du Conseil sur le projet d'association avec les pays de l'Est africain, il aurait été précisé au procès-verbal que si le Kenya, l'Ouganda ou la Tanzanie prenait à l'égard de la Communauté ou d'un État-membre des mesures inamicales, le Conseil devrait examiner la situation ainsi créée ; cette déclaration a été interprétée comme visant l'éventualité que l'un des États en question reconnaisse le régime de l'Allemagne de l'Est<sup>24</sup>. Le 8 avril 1970, la représentation permanente d'Allemagne auprès des Communautés européennes a attiré l'attention de la Commission

<sup>24</sup> Cf. Agence Europe du 5 août 1969.

des Communautés européennes sur les soucis du gouvernement fédéral à l'égard de l'opportunité qu'un membre de la Commission se rende à Brazzaville en visite officielle car le gouvernement de ce pays a reconnu la RDA, ce qui, de l'avis du gouvernement fédéral allemand, est contraire à l'esprit de la Convention de Yaoundé<sup>25</sup>. Rappelons enfin que l'idée de l'Eurafrique, idée allemande, semble ne pas avoir été complètement oubliée ; le Président Luebcke déclarait : « l'Afrique couvre l'Europe sur le flanc. Si l'Afrique devient communiste, l'Europe se trouvera prise dans des tenailles<sup>26</sup> ».

Sur le plan économique, les Allemands sont en progression constante. L'analyse des échanges commerciaux montre qu'ils sont ceux, parmi les Six, avec lesquels le commerce des É.A.M.A. s'est le plus accru. Mais les Allemands ne sont plus uniquement des voyageurs de commerce et des instructeurs dans les armées des jeunes États africains ; ils sont devenus des prêteurs auxquels, par le jeu des fourchettes des prix, les nouveaux États africains doivent plus de 130 milliards de marks. Ils réalisent en Afrique plus de quatre cents projets : des usines, des ports, des réseaux routiers...<sup>27</sup>. Les griefs que l'Allemagne pouvait entretenir contre l'association à l'égard de la répartition des adjudications du Fonds Européen de Développement (FED) sont largement en voie de disparition. On sait en effet que dans les premières années de fonctionnement du FED, la France a bénéficié d'un avantage très net car ses entreprises étaient déjà installées dans la plupart des États africains associés, alors que pour celles des autres États-membres, l'introduction en Afrique présentait en bonne partie une aventure nouvelle, sauf pour la Belgique au Congo et l'Italie en Somalie. La Commission européenne s'est toujours efforcée d'élargir la concurrence afin de donner à toutes les entreprises de la Communauté des chances identiques<sup>28</sup> ; elle y a incontestablement réussi et le tableau II ci-après fait ressortir particulièrement la progression de l'Allemagne dans la répartition des adjudications.

Mais la force du potentiel économique de la RFA ne saurait se satisfaire de la capacité limitée des pays africains associés par la Convention de Yaoundé. En outre, le meilleur moyen de priver la France de ses avantages c'est de fondre les anciennes colonies françaises dans un groupe plus large de pays en voie de développement associés à la CEE, conception appuyée par l'Italie et les Pays-Bas qui aspirent aussi à se fixer sur les marchés des jeunes États. « La coopération avec l'Afrique doit être établie sur la base géographique la plus large », écrivait le *Bulletin der Presse und Informationsamtes der Bundesregierung*, organe officiel de Bonn, le 18 novembre 1964, « dans l'avenir, les intérêts de la Communauté ne doivent pas se borner uniquement aux pays associés ». L'Allemagne s'est donc montrée favorable à l'association avec le Nigeria (où elle menace de dépasser la Grande-Bretagne en ce qui concerne les investissements, ayant investi quelque 140 millions de dollars de 1963 à 1967 dans une trentaine de projets) et les pays

<sup>25</sup> Cf. Agence Europe du 8 avril 1970.

<sup>26</sup> *Industriekurier*, 12 mars 1959.

<sup>27</sup> D. RANCIC, « Le retour allemand en Afrique », Borba, Belgrade, 7 mars 1967.

<sup>28</sup> Voir J. BUCHET de NEUILLY, « L'accès des entreprises aux marchés financés par le Fonds Européen de Développement », *Revue du Marché commun*, février 1970, pp. 84-105.

TABLEAU II

Comparaison 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> FED

Répartition par nationalité des marchés de travaux et des contrats d'assistance technique et répartition par pays d'origine du contenu des marchés de fournitures — toutes zones

Situation au 31 décembre 1969 — Montants en 000 U/C

Pays	Travaux *				Fournitures			
	1 <sup>er</sup> FED montant	%	2 <sup>e</sup> FED montant	%	1 <sup>er</sup> FED montant	%	2 <sup>e</sup> FED montant	%
Belgique	8.714	2,38	15.972	7,59	1.969	4,95	6.287	14,73
R.F.A.	11.774	3,21	50.501	24,00	7.912	19,88	7.548	17,69
France	170.767	46,60	82.624	39,27	15.000	37,69	16.157	37,86
Italie	48.932	13,35	18.985	9,02	3.658	9,19	5.323	12,47
Luxembourg	824	0,23			6	0,01	31	0,07
Pays-Bas	14.923	4,07	3.692	1,76	2.613	6,57	2.388	5,60
É.A.M.A./PTOM	110.535	30,16	38.632	18,36	8.256	20,75	4.477	10,49
Pays tiers					383	0,96	463	1,09
TOTAL :	366.469	100%	210.406	100%	39.797	100%	42.674	100%

Pays	Études/Contrôle technique/Délégué et direction travaux				Total			
	1 <sup>er</sup> FED montant	%	2 <sup>e</sup> FED montant	%	1 <sup>er</sup> FED montant	%	2 <sup>e</sup> FED montant	%
Belgique	6.603	13,89	5.920	9,18	17.286	3,81	28.179	8,87
R.F.A.	9.472	19,93	16.410	25,44	29.158	6,43	74.459	23,45
France	11.842	24,91	17.863	27,69	197.609	43,55	116.644	36,73
Italie	9.599	20,19	9.791	15,17	62.189	13,70	1.165	10,74
Luxembourg	586	1,23	1.134	1,76	1.416	0,31	34.099	0,37
Pays-Bas	5.282	11,11	4.128	6,40	22.818	5,03	10.208	3,21
É.A.M.A./PTOM	4.152	8,74	9.263	14,36	122.943	27,09	52.372	16,49
Pays tiers					383	0,08	463	0,14
TOTAL :	47.536	100%	64.509	100%	453.802	100%	317.589	100%

\* Les quotes-parts des marchés attribués à des groupements sont incorporées dans les montants attribués aux pays correspondants.

Source : 1939/VIII/FED/3/70/F.

de l'Est africain avec lesquels ses échanges sont les plus importants des Six, comme le montre le tableau III ci-après.

Enfin, la pénétration allemande en Afrique est certainement facilitée par sa politique d'aide, domaine où la politique étrangère allemande s'exerce avec vitalité : l'envoi de spécialistes et d'ouvriers qualifiés qui produisent une forte impression par leurs connaissances et leur esprit d'initiative, la formation de cadres syndiqués et même de policiers ; dans le secteur de la formation, une tâche importante est également assumée par les milieux industriels allemands : tous les ans,

TABLEAU III

EXPORTATIONS (en 1 000 dollars) Destination	Kenya		Ouganda		Tanzanie	
	1965	1966	1965	1966	1965	1966
Marché mondial	132 085	162 604	175 598	184 620	175 777	221 496
dont :						
Commonwealth	50 265	60 524	56 062	60 529	96 585	116 176
dont :						
Grande-Bretagne	28 386	34 408	29 951	34 358	53 097	64 256
CEE	33 200	40 285	32 827	22 924	33 331	36 551
dont :						
France	2 100	2 109	2 180	1 492	2 412	1 621
U.E.B.L.	1 385	1 406	19 646	3 698	6 083	6 281
Pays-Bas	5 705	9 486	3 012	5 088	8 180	8 394
Allemagne	20 646	22 685	5 326	7 120	13 489	15 633
Italie	3 364	4 599	2 663	5 526	3 167	4 622

IMPORTATIONS Provenance	Kenya		Ouganda		Tanzanie	
	1965	1966	1965	1966	1965	1966
Marché mondial	249 302	314 709	114 435	120 251	140 132	179 904
dont :						
Commonwealth	92 134	134 199	57 330	58 086	62 949	78 684
dont :						
Grande-Bretagne	70 459	105 705	43 900	43 366	45 477	56 118
CEE	42 731	58 789	24 317	29 529	34 477	38 898
dont :						
France	6 960	9 955	4 410	5 321	3 934	5 605
U.E.B.L.	5 946	7 058	1 876	1 860	1 675	1 617
Pays-Bas	6 711	9 104	2 779	2 759	6 005	7 581
Allemagne	17 211	22 558	10 672	13 447	11 583	15 397
Italie	5 903	10 114	4 580	6 142	11 248	8 698

Source : Parlement Européen, Doc. 136, 30 septembre 1968.

ils forment, en supportant les frais, environ dix mille stagiaires provenant de pays en voie de développement ; dans le secteur de l'information, *Deutsche Welle* émettait en 1967 environ 17 h ½ de programmes différents en diverses langues à destination de l'Afrique, c'est-à-dire plus que la voix de l'Amérique.

Pourtant, les intérêts allemands à l'égard des pays d'Amérique du Sud en particulier ne sont pas oubliés : le problème des importations de bananes des É.A.M.A. en Allemagne fédérale est bien connu et reste toujours sans solution. En vertu d'un protocole annexé au Traité de Rome et repris dans des annexes des Conventions de Yaoundé, l'Allemagne a la faculté d'importer chaque année un certain volume de bananes des pays tiers en franchise douanière ; ce contingent à droit nul peut être augmenté, selon les besoins, mais avant de procéder à l'augmentation, l'Allemagne est tenue de consulter les É.A.M.A. exportateurs « sur leurs possibilités de fournir dans des conditions appropriées tout ou partie des quantités demandées par la RFA », selon l'annexe IX à la Convention de Yaoundé. En pratique, jusqu'à présent, tous les efforts déployés afin de permettre la pénétration

des bananes africaines sur le marché allemand n'ont pas donné de résultat pour des raisons de prix et de qualité et le contingent annuel à droit nul en faveur des pays tiers a été augmenté chaque année jusqu'à couvrir entièrement les besoins de la RFA. Les pays africains protestent depuis de longues années contre cette situation et estiment que l'Allemagne ne fait aucun véritable effort pour ouvrir son marché aux bananes africaines, les mesures adoptées par l'un ou l'autre des É.A.M.A. pour répondre aux prétendus soucis des importateurs allemands s'étant révélées inutiles. Certes, on ne doit pas oublier que des intérêts colossaux sont en jeu, eu égard au volume très important des importations communautaires, et que des intérêts privés particulièrement puissants ont parfois influencé les orientations et les décisions des autorités des différents États-membres. La France a cependant maintes fois demandé la création d'une organisation communautaire de marché pour les bananes mais cette proposition n'a jamais trouvé d'appui auprès des autres délégations qui, pour des raisons diverses, préfèrent maintenir le *statu quo* ; les Allemands, en particulier, préfèrent évidemment conserver les structures libérales de leur marché bananier afin de maintenir les courants commerciaux qu'ils ont depuis de longues années établis avec l'Amérique latine.

Les Néerlandais ayant cédé leur dernière possession africaine à l'Angleterre en 1872, leurs liens avec l'Afrique, tant sur le plan politique que sur le plan économique, ne sont pas particulièrement étroits. Leurs intérêts politiques et économiques se trouvent essentiellement ailleurs, surtout en Indonésie, à l'exception du Nigeria et du Ghana.

Leur hostilité à l'association s'explique d'abord par la crainte que la CEE maintienne en Afrique un état de division qui n'aurait d'autre justification que l'arbitraire de la période coloniale ; elle s'explique ensuite par leur caractère libre-échangiste qui les conduit à repousser les préférences inverses et à être les fermes tenants d'une politique menant à terme à l'alignement du régime É.A.M.A. sur celui qui sera prévu pour l'ensemble des pays en voie de développement dans le cadre du système général des préférences qui doit être négocié au sein de l'UNCTAD<sup>29</sup>. De plus, les industriels néerlandais, contrairement aux Allemands et aux Italiens, n'ont pas réussi (ou n'ont même peut-être pas cherché) à tirer partie de l'association pour s'insérer sur des marchés presque exclusivement réservés jusqu'aux années 60 aux entreprises françaises. Enfin, ils ont quelque répugnance à heurter de front les É.-U. C'est pourquoi dans une certaine mesure, ils sont allés jusqu'à donner l'impression de rompre la solidarité communautaire en prenant à l'OCDE le parti des États-Unis pour la suppression progressive des préférences inverses. Lors du renouvellement de la Convention de Yaoundé, ils ont pris dans la CEE la tête d'un mouvement anti-association qui n'a été finalement réduit que grâce à des concessions entraînant l'abaissement de certains droits vis-à-vis des États tiers.

Si tels sont les intérêts économiques et politiques et les positions doctrinales divergentes des États-membres de la CEE, peut-on alors dire qu'il y a une politique du Marché commun à l'égard de l'Afrique et de qui relève-t-elle ?

<sup>29</sup> Cf. H. J. de KOSTER, « Les aspects extérieurs de l'association avec les États africains et malgache. Le point de vue néerlandais », *Revue du Marché commun*, mai 1969, p. 227.

## *2 – De qui relève la politique d'association avec l'Afrique ?*

Il est difficile de répondre à cette question dans la mesure où la CEE n'est pas un État mais une organisation internationale qui dispose d'institutions propres lui permettant de dégager normalement une volonté distincte, dans les domaines qui sont de sa compétence, de celle des États-membres qui la composent mais qui restent par ailleurs souverains dans les matières où la compétence n'a pas été transférée à l'organisation.

Au niveau des institutions communautaires, la Commission des Communautés européennes, organe composé de fonctionnaires européens indépendants de leur État d'origine, joue un rôle d'une importance certaine mais dont la portée est plus technique que politique. L'organe politique par excellence, c'est le Conseil des ministres des Communautés européennes composé d'un représentant de chaque État-membre. C'est lui qui a le pouvoir de décision, mais ce n'est pas un simple organe diplomatique, c'est bien une institution communautaire dans la mesure où, notamment depuis la fin de la période de transition, la plupart des décisions doivent être prises à la majorité qualifiée. Il n'en demeure pas moins cependant que les États-membres sont en même temps à l'extérieur et à l'intérieur de l'institution : restant souverains dans les matières qui n'ont pas été transférées à l'organisation, ainsi que nous l'avons dit, ils peuvent s'opposer à celle-ci au nom de leur souveraineté et ce, même lorsque étant à l'intérieur de l'organisation ils sont pourtant soumis à celle-ci : les crises qui secouent périodiquement les Communautés européennes mettent en lumière les tensions dialectiques qui opposent le relationnel à l'institutionnel.

Au niveau des compétences en matière de relations extérieures de la Communauté, il faut ensuite noter que la politique étrangère est restée l'apanage de chaque État-membre. Par ailleurs, si la négociation des accords d'association et leur conclusion sont du ressort des institutions communautaires d'après l'article 238 du Traité de Rome (« Ces accords sont conclus par le Conseil agissant à l'unanimité et après consultation de l'Assemblée »), si la politique commerciale commune, d'après l'article 113 du Traité, est fondée « sur des principes uniformes notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions. 2. La Commission, pour la mise en œuvre de cette politique commerciale commune, soumet des propositions au Conseil. 3. Si des accords avec les pays tiers doivent être négociés, la Commission présente des recommandations au Conseil qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires. Ces négociations sont conduites par la Commission en consultation avec un Comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche, et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser. 4. Dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées par le présent article, le Conseil statue à la majorité qualifiée », il n'existe cependant pas de compétence communautaire générale en matière de politique de développement. Les États-membres conservent, dans le domaine de l'aide au développement, des responsabilités importantes qu'ils exercent dans une certaine mesure sur le plan de la politique commerciale mais surtout sous la



forme d'une assistance financière et technique bilatérale. C'est parce qu'ils ont gardé leur compétence financière que, dans la mesure où les Conventions de Yaoundé prévoient une assistance financière de la Communauté, celles-ci ont été conclues normalement par le Conseil des ministres des communautés européennes, compétent pour les questions tarifaires, et ratifiées par les parlements nationaux des six États-membres, compétents pour les questions financières.

Ainsi ce groupement d'États européens ne constitue pas encore une authentique communauté, même économique ; encore moins a-t-il une volonté politique globale. À la différence d'un État fédéral, il n'a pas une politique, des méthodes et des instruments uniques. Ce groupement est toujours mi-européen et mi-national. Toutefois, depuis 1962, ce n'est plus au travers des instances nationales que les États associés passent pour coopérer avec la Communauté ; désormais des relations directes sont établies entre Bruxelles et les capitales africaines. La présence à Bruxelles de représentants officiels des gouvernements associés garantit une étroite collaboration entre le siège du Marché commun et ces gouvernements ; des membres de ceux-ci se rendent continuellement à Bruxelles pour s'entretenir avec la Commission et ses fonctionnaires, tandis que le membre de la Commission responsable de l'association et ses fonctionnaires se rendent régulièrement dans les États associés. Il faut également signaler un programme de stages auprès des services de la Commission qui donne aux États associés la possibilité de faire travailler à Bruxelles, sur des questions qui revêtent une importance particulière pour le pays considéré, les fonctionnaires spécialistes de ces questions.

Ceci nous amène à souligner l'importance du rôle joué par la Commission des communautés européennes.

a) En effet, d'une part, c'est à la Commission qu'il revient d'assurer la gestion technique de l'aide en particulier au travers du Fonds Européen de Développement dont elle a la charge ; il s'agit là d'un rôle très original et l'on peut souligner immédiatement que si des accusations de néocolonialisme ont bien été portées à l'encontre des États-membres, il n'en a jamais été ainsi à l'égard de la Commission : « Celle-ci a généralement pris garde que sa position ne puisse s'identifier aux intérêts d'un ou de plusieurs États-membres de la CEE. Elle a évité de se trouver mêler d'une quelconque façon aux affaires politiques internes des pays associés. Elle a montré à plusieurs reprises qu'elle prenait également à cœur les intérêts commerciaux des pays non associés, tant en favorisant des négociations avec eux que par sa politique générale en matière d'échanges entre les pays en voie de développement et la Communauté<sup>30</sup>. »

Il faut d'abord noter l'importance de l'aide communautaire tout en précisant son caractère de complémentarité. L'article 15 de la première Convention de Yaoundé et l'article 17 de la nouvelle Convention déclarent en effet que l'effort de la Communauté en faveur des États associés reste « complémentaire de ceux accomplis par ces États ».

Par ailleurs, à la différence de l'aide mondiale, le montant de l'aide communautaire a augmenté. Dans la première période de l'association, ce montant s'élevait à 581, 25 millions d'U.C. (unités de compte, équivalant au dollar amé-

<sup>30</sup> J. J. van der LEE, « Yaoundé, pour et contre », *Revue juridique et politique*, cité, p. 21.

ricain). Dans la seconde période, il s'est élevé à 800 millions d'U.C. dont 730 destinés aux É.A.M.A. et 70 attribués aux territoires entretenant des relations particulières avec les États-membres (Surinam, Antilles néerlandaises, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, Comores, Côte française des Somalies, Saint-Pierre-et-Miquelon, Terres australes et antarctiques, ainsi que les quatre départements français d'Outre-Mer : Guyane, Martinique, Guadeloupe et Réunion). Ces pays et territoires n'étant pas concernés directement par la Convention de Yaoundé, les 70 millions d'U.C. qui leur ont été destinés, leur ont été attribués par des décisions du Conseil des ministres des Six.

Le montant global de l'aide a été fourni à concurrence de 70 millions de dollars par la Banque Européenne d'Investissement dont l'activité était jusqu'alors réservée aux seuls pays du Marché commun et à concurrence de 730 millions par les contributions budgétaires des États-membres. Ces contributions ont été établies comme suit :

TABLEAU IV

*Effort financier global*  
(en millions d'u.c.)

<i>Traité de Rome</i> (1 <sup>er</sup> FED)	<i>Yaoundé I</i> (2 <sup>e</sup> FED + BEI)	<i>Yaoundé II</i> (3 <sup>e</sup> FED + BEI)
581,25	800	1 000

TABLEAU V

*Contributions*

	<i>Traité de Rome</i>		<i>Yaoundé I</i>		<i>Yaoundé II</i>	
		%		%		%
Belgique	70	12,04	69	9,45	80	8,89
Allemagne	200	34,41	246,5	33,77	298,5	33,16
France	200	34,41	246,5	33,77	298,5	33,16
Italie	40	6,88	100	13,70	140,6	15,62
Luxembourg	1,25	0,22	2	0,27	2,4	0,28
Pays-Bas	70	12,04	66	9,04	80	8,89
TOTAL :	581,25	100	730	100	900	100
BEI	—		70		100	
TOTAL GÉNÉRAL :	581,25		800		1 000	

Cette augmentation de l'aide s'est accompagnée d'une différenciation des modes d'intervention financière. Pendant la première période, la Communauté ne pouvait octroyer que des aides non remboursables, pratiquant ainsi exclusivement la politique du don ; elle dispose désormais de techniques financières plus différenciées. Le montant global des 800 millions s'est décomposé ainsi :

TABLEAU VI

*Ventilation par groupes de bénéficiaires et par types de financement*

<i>Bénéficiaires</i> <i>Types de</i> <i>financement</i>	<i>É.A.M.A.</i>		<i>PTOM/DOM</i>		<i>Total</i>	
	<i>Yaoundé I</i>	<i>Yaoundé II</i>	<i>Yaoundé I</i>	<i>Yaoundé II</i>	<i>Yaoundé I</i>	<i>Yaoundé II</i>
FED dons, prêts spéciaux	620	748	60	62	680	810
	46	80	4	10	50	90
TOTAL :	666	828	64	72	730	900
BEI prêts normaux	64	90	6	10	70	100
TOTAL :	730	918	70	82	800	1 000

La nouvelle Convention de Yaoundé fixe à 1 milliard de dollars le montant de l'aide accordée. Ce montant se décompose ainsi (voir tableaux précédents) : les États-membres contribuent au nouveau Fonds pour 828 millions d'U.C., dont 748 seront utilisés sous forme d'aides non remboursables et 80 sous forme de prêts à des conditions spéciales et de contribution à la formation de capitaux à risque, notamment sous forme de prises de participation ; la Banque Européenne d'Investissement fournit 90 millions d'U.C. ; ses prêts peuvent être assortis de bonifications d'intérêt ; les 82 millions restants sont attribués aux P.T.O.M.

Notons encore l'importance de l'aide attribuée par la CEE et les États-membres aux É.A.M.A. par rapport à l'aide globale qu'ils reçoivent :

TABLEAU VII

*(en millions de dollars E.-U.)*

<i>Pays</i>	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Aide bilatérale	458.5	454.6	450.3	462.6	412.5	446.7
dont : R.F.A.	6.5	13.4	18.9	21.0	26.2	28.6
Belgique	53.4	65.6	66.1	85.2	59.7	62.9
France	288.1	294.0	277.0	259.7	241.8	271.8
Italie	10.9	17.9	8.6	14.2	6.8	15.3
<i>Total CEE</i>	<i>358.8</i>	<i>390.9</i>	<i>370.6</i>	<i>380.0</i>	<i>334.5</i>	<i>378.5</i>
États-Unis	94.0	63.0	71.0	76.2	72.0	59.0
Aide multilatérale	96.4	75.3	95.0	122.6	111.7	105.1
dont : CEE	50.7	57.0	76.0	95.4	100.0	91.6
O.N.U.	15.3	18.7	32.1	17.4	22.5	—
Autres	30.5	—0.4	—13.1	9.8	—10.8	—9.0
Aide totale reçue	554.9	529.9	545.3	585.2	524.2	551.8
dont : de la CEE	409.5	447.8	446.6	475.4	434.5	470.1

Par ailleurs, l'aide communautaire se présente comme une forme concentrée du multilatéralisme car son champ d'action est régional. Elle évite ainsi les

difficultés rencontrées par les organisations nationales ou internationales dont la vocation est mondialiste et dont les interventions ne peuvent être de ce fait que diluées ; elle combine les avantages du multilatéralisme, sans arrière-pensée d'expansion politique ou commerciale, et ceux du bilatéralisme dont les interventions sont techniquement plus souples, plus concentrées et efficaces. Il faut remarquer que cette assistance est prévue pour une période dépassant une année, ce qui est assez exceptionnel : les budgets des Six en matière d'assistance dépassent, en effet, rarement les douze mois.

Enfin, le fait d'être constituée par des ressources d'origine publique fournies par des contributions budgétaires multinationales, tend à dénationaliser l'aide car les contributions des six États-membres perdent leur nationalité dès lors qu'elles sont versées au FED dont la Commission assume la responsabilité.

Les Conventions de Yaoundé ont réservé la gestion de l'aide financière et technique à la Communauté et non à l'association car les États-membres étant les seuls cotisants au FED, l'aide reste celle de la Communauté et non celle de l'association. C'est à la Commission qu'il appartient de prendre la décision finale d'accorder ou de ne pas accorder l'aide pour un projet déterminé, sous certaines réserves. En effet, afin d'assurer une discussion sur un pied d'égalité entre les deux partenaires (Communauté et É.A.M.A.), les Conventions de Yaoundé ont prévu que le Conseil d'Association aurait la tâche de définir « l'orientation générale de la coopération financière et technique, à la lumière notamment d'un rapport annuel qui lui est soumis par l'organe chargé de la gestion de l'aide financière et technique de la Communauté ». Chaque année, le Conseil d'Association recommande donc les orientations de l'aide ; ce débat est préparé et facilité par un rapport de la Commission sur les activités du Fonds, donnant les statistiques et indiquant les difficultés rencontrées.

Le Fonds est géré par la Commission ; notons qu'il n'emploie que 150 personnes à Bruxelles et environ 400 agents contractuels sur le terrain alors que pour un budget à peine plus élevé, la FAO en emploie respectivement 4,000 et 1,400. Dans le premier FED, la Commission assurait l'instruction et la gestion du Fonds, prenant seule les décisions pour les projets à caractère social, alors que pour les projets à caractère économique il fallait une double décision celle de la Commission et celle du Conseil des ministres de la CEE. Lors de l'établissement de la première Convention, il est apparu aux Six nécessaire d'associer plus étroitement leurs administrations nationales à l'élaboration des décisions de financement, afin d'une part, de réaliser dans la pratique une coordination des aides bilatérales et des aides communautaires, mais aussi, d'autre part, bien que ce motif n'ait pas été ouvertement avoué, afin d'assurer un contrôle plus étroit de la politique de la Commission. C'est ainsi qu'a été créé le Comité du Fonds. Ce Comité est présidé par un représentant de la Commission et comprend des experts désignés par les États-membres, ainsi qu'un représentant de la Banque Européenne d'Investissement et un observateur du Conseil des ministres des Communautés européennes. Saisi de tous les projets ou programmes de financement instruits par la Commission, il émet un avis à la majorité qualifiée des deux tiers, le vote de chacun des États-membres étant pondéré en fonction de sa contribution au Fonds (la majorité qualifiée est de 67 voix sur cent : la France et l'Allemagne disposent chacune de 33

voix, l'Italie de 14 voix, la Belgique de 10, les Pays-Bas de 9 et le Luxembourg d'une voix). Si l'avis du Comité est unanime ou rendu à la majorité des deux tiers en faveur du projet soumis par la Commission, celle-ci prend la décision de financement. Par contre, si l'avis favorable du Comité ne réunit pas la majorité des deux tiers, il appartient à la Commission de décider si elle veut retirer le projet, le modifier ou le maintenir intégralement ; dans ce dernier cas, elle doit alors en saisir le Conseil des ministres qui prendra une décision à la majorité qualifiée des deux tiers. Ainsi au terme de cette procédure, les États-membres peuvent se saisir du pouvoir de décision, mais tout dépend néanmoins de l'attitude de la Commission. La pratique a révélé cependant que les rapports entre le Comité du Fonds et la Commission ont été harmonieux : sur 237 projets présentés au Comité, au 12 janvier 1968, 219 avaient fait l'objet d'un avis favorable du Comité à l'unanimité, 11 à la majorité qualifiée et 7 ont été réexaminés par la Commission ; 5 projets ont été rejetés par le Comité : deux projets seulement de financement présentés par la Commission ont été portés devant le Conseil et ce pour des raisons essentiellement politiques, la Commission et le Comité désirant obtenir l'aval des ministres ; deux autres projets ont été représentés au Comité après réexamen par la Commission ; un seul projet a été définitivement retiré par la Commission.

La gestion de cette aide cherche cependant à assurer une participation des É.A.M.A. aux différents stades de sa mise en œuvre. Alors que dans le premier FED, seuls les États-membres de la Communauté présentaient les projets, avec l'indépendance des États associés, une résolution du Conseil de la CEE du 19 octobre 1960 a décidé que, dorénavant, il appartiendrait à ceux-ci de le faire. Qu'il s'agisse de dons ou de prêts, il appartient donc à chaque bénéficiaire de faire sa demande dans le cadre de son plan ou de son programme économique et en liaison avec les autres aides bilatérales ou multilatérales qu'il reçoit ; afin d'améliorer les caractéristiques techniques des projets présentés, le FED fournit aux gouvernements associés une assistance technique préparatoire. La Commission instruit ensuite le projet soit à l'aide d'experts individuels soit à l'aide de bureaux d'études.

L'État bénéficiaire est enfin appelé à collaborer à l'exécution du projet ; dans le cadre d'une convention de financement passée entre le Fonds et l'État bénéficiaire, les travaux se font sous la direction et la surveillance des autorités de l'État concerné qui est le maître d'œuvre des marchés et le responsable de leur exécution. On cherche ainsi à éviter la politique du projet « clé en main », tentative des techniciens et des financiers pour assurer une exécution en principe parfaite. L'expérience prouve toutefois que, très souvent, le fait d'imposer aux États bénéficiaires des efforts considérables, entraîne des retards et des lacunes dans l'exécution des projets.

Par ailleurs, la nouvelle Convention cherche à encourager et à faciliter la participation des entreprises africaines aux marchés et adjudications du FED ; la Communauté envisage les mesures suivantes : une procédure accélérée de lancement des appels à la concurrence, pour les marchés de travaux inférieurs à 500,000 dollars devant permettre aux seules entreprises locales de participer à l'adjudication ; en ce qui concerne les marchés de fournitures, serait introduite dans les dossiers des appels à la concurrence une disposition précisant, cas par cas,

un certain degré de protection en faveur des entreprises locales, ne devant jamais dépasser 15%.

Dans sa gestion, cette aide se présente enfin comme neutre sur le plan politique. Même si les techniciens du FED mènent des investigations approfondies et ont des exigences étendues quant à la qualité des dossiers et des justifications, ces investigations et ces exigences ont toujours un caractère économique, financier et technique, mais aucune condition politique n'est jamais posée à l'orientation d'une aide. La Commission a laissé entendre toutefois que des pressions s'exercent parfois pour l'amener à retenir l'un ou l'autre bureau d'études en vue de lui confier la préparation de certains projets. Elle admet qu'une « exigence d'équité » impose de ne pas confier les études exclusivement aux bureaux ressortissants des États-membres qui sont les anciennes métropoles des É.A.M.A. et qui détiennent de ce fait une expérience particulière des problèmes africains ; mais elle affirme en même temps que l'on ne doit pas risquer de compromettre la réussite d'un projet simplement pour respecter un certain équilibre de nationalité dans le choix des bureaux d'études. Une expérience africaine est nécessaire sinon les bureaux d'études auront tendance à proposer des solutions trop européennes, toujours coûteuses et le plus souvent inadaptées. Elle s'efforce d'élargir le nombre des bureaux auxquels elle fait appel mais ceci ne peut se faire que très progressivement sous peine de devoir renoncer à l'exigence d'efficacité à laquelle le FED doit satisfaire ; d'après elle, son choix résulte donc de critères objectifs et non de pressions quelconque. Enfin, les contrôleurs techniques de la Communauté qui participent à la surveillance de l'exécution des projets ont des nationalités toujours soigneusement mélangées.

b) D'autre part, la Commission, représentante de l'intérêt communautaire, joue souvent le rôle de catalyseur de la volonté des six États-membres ; à l'égard de l'association Europe/Afrique, elle a une position précise qui est assez bien résumée dans sa communication au Conseil du 29 avril 1968 : « L'association à la Communauté d'un certain nombre de pays situés pour la plupart en Afrique est un élément indissociable de la construction communautaire... En premier lieu, cette association constitue une manifestation remarquable et essentielle de la présence de la Communauté dans le domaine de l'aide au développement... En outre, l'association oblige les États-membres à une plus grande cohésion interne et fournit à la CEE une occasion supplémentaire de rayonnement extérieur ; elle conduit notamment les Six à délibérer entre eux des grands problèmes du développement et à dégager des positions communes sur ces problèmes qui sont de plus en plus débattus dans les enceintes internationales. » Ainsi pour la Commission, l'association est essentiellement une méthode de coopération technique et économique entre une communauté de pays hautement industrialisés et un groupe de pays en voie de développement, qui revêt de par son importance un poids politique certain et qui doit être poursuivie si l'Europe ne veut pas laisser un « vide » en Afrique où d'autres influences seraient prêtes à la remplacer.

Cette position a été finalement partagée par l'ensemble des États-membres, compte tenu des réserves provenant de chaque intérêt national. En effet, dès le début de l'association avec l'Afrique, deux philosophies contradictoires se sont opposées : — l'association des pays africains et malgache, une solution de transi-

tion devant disparaître avec l'accès à l'indépendance politique et économique totale ; — l'association, un cadre de coopération permanente « Eurafrique ». Dans une large mesure, les aménagements et les modifications que l'association a subis depuis 1958 sont le résultat d'un processus dialectique de confrontation de ces deux philosophies dans le cadre d'un marchandage diplomatique entre les États-membres ; ainsi, lors de la négociation avec le Nigeria, la France avait accepté que les contre-préférences aient un caractère plutôt symbolique en termes commerciaux. Mais au cours des négociations avec les trois pays de l'Est africain, elle a demandé que les contre-préférences qui seraient accordées aux Six aient une importance économique réelle ; cette exigence a retardé les négociations à la colère des Néerlandais qui se sont efforcés de prendre leur revanche lors du renouvellement de la Convention de Yaoundé. Il faut tout de même noter que l'accord final entre les États-membres montre qu'ils ont pris conscience du poids politique de cette entreprise, ce qui se trouve confirmé par le fait qu'ils se sont abstenus, malgré certaines tentations, de lier le sort de l'association à la solution d'autres problèmes qui se posent actuellement à la CEE notamment celui de l'adhésion britannique.

La définition de la position communautaire sur les offres à faire aux pays africains du Commonwealth en cas d'élargissement de la Communauté, a amené le Conseil des ministres à procéder, les 11 et 12 mai 1970 à un vaste débat sur les perspectives de l'association CEE/É.A.M.A. ; les conclusions retenues (que d'ailleurs M. Luns n'a adoptées que sous réserve d'en informer son gouvernement et sur lesquelles l'Allemagne a également maintenu une réserve) insistent sur la continuité de la politique d'association de la CEE et sur la nécessité qu'elle ne soit pas affaiblie, même si de nouveaux africains y adhèrent, tout en soulignant que l'objectif de la Communauté élargie devrait être de sauvegarder ce qui est acquis. Ces formules assez vagues représentent sans doute l'optimum de la politique communautaire en cette matière.

## Conclusions

- 1 La politique d'association semble être considérée par les États non européens du camp occidental comme un enjeu privilégié de l'Europe.
- 2 L'absence d'une politique globale de la CEE s'explique par l'absence d'une volonté politique propre à l'organisation qui se présente en cette matière, dans une large mesure, comme un club et qui empêche la satellisation des États associés malgré la différence de poids entre les partenaires.
- 3 Bien qu'il soit évident que l'association puisse permettre d'affirmer l'influence économique et politique de l'Europe dans une région du monde où elle dispose d'au moins autant d'atouts que les Américains, les Russes ou les Chinois, l'optimum politique communautaire s'efforce de mettre l'accent sur le développement dans l'attente de pouvoir dégager une véritable politique.
- 4 La présence de la Commission des communautés européennes assure dans une large mesure la neutralité politique de l'organisation.
- 5 La CEE s'efforce de présenter l'avantage de combiner le multilatéralisme et

le bilatéralisme, encore que cette conciliation dépende essentiellement de la volonté politique des États-membres, soit au niveau horizontal entre les États-membres (rappelons l'absence de résultat de la coordination des politiques d'aide prévue par le Traité franco-allemand), soit au niveau vertical entre les politiques d'aides des États-membres et celle de la Communauté, coordination qui semble devenir effective depuis 1966 et qui a été recommandée à cause de la nouvelle Convention de Yaoundé.

6 L'exploitation politique et économique de l'association est le fait des États-membres ; sans écarter toute préoccupation stratégique quant à l'enjeu mondial de l'Afrique, les États-membres en tant que tels ont plus le souci de leurs intérêts particuliers que celui d'un intérêt communautaire, l'association leur facilitant soit une pénétration nouvelle, soit le maintien de leur ancienne influence.

7 L'association combine des attitudes de « création » au niveau des méthodes, et de « création » et de « rémanence » (en particulier pour la France) au niveau des résultats.

8 L'objectif global de l'association pour les Européens semble être plus politique qu'économique car le commerce des Six avec les États africains devient un élément de plus en plus marginal : la CEE important beaucoup moins de matières premières que de produits manufacturés et semi-manufacturés, son intérêt économique est beaucoup plus dirigé vers le continent américain que vers l'Afrique, comme l'indique le tableau suivant :

TABLEAU VIII  
*Commerce extérieur global de la CEE*  
(en millions de dollars)

EXPORTATIONS

<i>Destination</i>	1958	1960	1963	1964	1965	1966	1967
Monde	22 775	29 729	37 555	42 562	47 915	52 649	56 140
Pays industrialisés	8 638	11 328	13 830	15 638	17 612	19 127	20 473
Pays en voie de développement	6 125	6 738	6 355	6 892	7 510	7 957	8 295
É.A.M.A.	712	603	726	821	828	847	926

IMPORTATIONS

Monde	22 948	29 595	40 414	44 910	49 024	53 678	54 928
Pays industrialisés	8 526	10 789	14 345	15 467	16 227	17 320	16 954
Pays en voie de développement	6 824	7 485	8 822	9 843	10 529	11 326	11 521
É.A.M.A.	914	952	989	1 150	1 146	1 319	1 304

Source : Office statistique des Communautés européennes.

Cet objectif politique ne correspond-il d'ailleurs pas à celui des États africains associés qui, en décidant de renforcer leurs liens avec l'Europe, auraient fait un choix au moins autant politique qu'économique ?



## II — LA STRATÉGIE AFRICAINE

Selon la formule de Tom Mboya, « L'Afrique n'est ni pro-occidentale, ni pro-orientale : elle est pro-africaine ». On pourrait considérer que les deux termes de cette formule forment les deux objectifs de la politique africaine : volonté de non-alignement et primauté de l'intérêt africain, étant conçu en terme d'unité ou du moins sur le plan tactique de recherche d'une action commune <sup>31</sup>. Néanmoins, par-delà les options idéologiques qui sont loin d'être définitives, un élément fondamental peut influencer plus ou moins favorablement sur cette stratégie : le but immédiat et pratique de la politique africaine étant le développement, cette politique rencontre en un certain sens la nécessité ; ainsi « le maintien d'orientations politiques et économiques antérieures à l'indépendance n'est pas, dans le chef des États africains, le résultat d'options délibérées, mais découle plutôt de la constatation réticente, désabusée ou cynique d'un état de choses que la plupart des leaders africains (même ceux qu'il est convenu d'appeler « modérés ») ne jugent pas nécessairement bénéfique ni immuable. » <sup>31</sup> Dès lors, deux grandes questions se posent : quelle est la portée politique de l'association avec l'Europe pour les États africains ? en quoi l'association sert-elle la recherche de l'unité africaine ?

### A) L'association, facteur de rapprochement avec l'Europe ?

La politique d'association de la CEE qui donne lieu à tellement de critiques, ne doit pas être vue, en effet, du seul côté européen ou occidental : l'attitude des États africains à son égard est nettement plus importante. Cette association est-elle pour les Africains de nature économique ou politique ? Il faut alors s'interroger sur les motivations pour ensuite s'efforcer d'apprécier, au niveau de l'action, si l'association aboutit à un axe eurafricain ressenti comme tel par les Africains.

#### 1 — L'association au niveau des motivations

Compte tenu des différences que nous avons déjà signalées, il faut examiner successivement les motivations des É.A.M.A., puis celles des États anglophones associés.

— Senghor, sans repousser les noces avec l'Europe, se refusait à considérer les jeunes États africains comme « les pages autorisés seulement à porter la traîne de la mariée <sup>32</sup> ». On pouvait redouter en effet que les jeunes gouvernements considèrent avec une certaine méfiance un contrat d'association organique avec les colonisateurs qui venaient de renoncer à leur tutelle séculaire. Dans un sens opposé, les États africains montraient également une hésitation à voir s'introduire et se renforcer dans leurs économies des pays européens mal connus d'eux. Enfin, la disparition même à long terme, même compensée, des protections et des garan-

<sup>31</sup> E. BUSTIN, « La politique étrangère des États africains : constantes et variables », *Afrique Documents*, Dakar, N° 101, 1969, p. 67.

<sup>32</sup> R. LEMAIGNEN, « Bilan et Perspectives », Colloque de l'Institut d'Études Européennes de Bruxelles, cité, p. 23.

ties importantes dont bénéficiaient les producteurs agricoles de la zone francophone causait une inquiétude évidente.

C'est une dure loi économique qui a conduit les nouveaux États africains à accepter de continuer en 1962, l'association ; devant la crainte de perdre leurs débouchés privilégiés dans leurs anciennes métropoles, devant le fait qu'elles paraissaient incapables de faire face à une progression rapide des principales productions des pays africains, le cadre européen semblait seul capable de constituer pour celles-ci un vaste débouché : « En effet, déclarait le président Hamani Diori, la suppression progressive des droits perçus à l'entrée dans les États-membres, l'élimination progressive des contingents, donnèrent, théoriquement, aux produits d'Outre-Mer, la possibilité d'accéder au marché européen. L'établissement progressif d'un tarif extérieur commun devait les y protéger de la concurrence étrangère. Notre intérêt bien compris commandait donc notre association à la Communauté Économique Européenne dans l'idée de créer un vaste marché euro-africain <sup>33</sup>. » Il faut ajouter à cela que du côté africain se sont surimposées à des besoins déjà immenses les charges nées de l'indépendance qui a paradoxalement renforcé la nécessité d'une aide extérieure, c'est-à-dire dans ce cas particulier la nécessité d'un renouvellement de l'association avec l'Europe des Six. Il faut enfin noter que la disparition des relations horizontales liant les États francophones dans une zone de libre-échange, du fait de l'indépendance, pouvait dans une certaine mesure être suppléée par l'instauration de zones de libre-échange entre chacun des Dix-Huit et les Six.

Issue de réalités économiques, cette association a-t-elle été ressentie comme étant de nature politique ou économique ? En 1962, des interprétations contradictoires ont été données ; pour M. Rabemananjara (Madagascar), « Disons-le franchement, l'association des États d'Outre-Mer à la CEE est un acte politique. Il serait vain et dangereux de masquer cette vérité profonde sous la technicité des mécanismes économiques. » Par contre, pour P. Yace (Côte d'Ivoire) : « Il a été hautement proclamé que l'association ne devait revêtir aucun caractère politique, parce qu'elle devrait être seulement le cadre d'une coopération économique entre États-membres et États associés. »

Au moment du renouvellement de la Convention de Yaoundé, le président Diori, tout en rappelant la nécessité économique de l'association, a pris position, au nom des Dix-Huit, en faveur de l'aspect politique de celle-ci ; ainsi, lors de la Conférence de l'OCAM à Niamey les 22 et 23 janvier 1968, il a souligné l'indépendance existant entre les Dix-Huit et l'Europe des Six : « Nos États ne pourraient, sans dommage, se détourner d'un ensemble avec lequel ils effectuent plus des deux tiers de leurs échanges commerciaux et renoncer à l'assistance financière et technique qu'ils reçoivent du Fonds Européen de Développement. Les six pays européens ne pourraient délibérément abandonner un exemple si remarquable de coopération internationale, tout à la gloire de leur génie et se priver de débouchés privilégiés pour leurs produits industriels. En bref, la question n'est pas de savoir si cette association doit se poursuivre, mais comment elle doit se poursuivre. »

<sup>33</sup> « La Convention de Yaoundé après deux ans de fonctionnement », *Nations nouvelles*, Revue de l'OCAM, Paris, décembre 1966.

Dans un aide-mémoire remis en mai 1969 au Président du Conseil des ministres des Communautés européennes, M. Diori, en tant que porte-parole des chefs d'État et de gouvernements africains, déclarait : « Les États associés, en 1969 comme en 1964, considèrent leur association à la Communauté comme un engagement de nature politique, fondé sur le sentiment d'une solidarité particulière, et dépassant, de ce fait, le cadre de simples arrangements d'ordre économique ou commercial. Ils estiment donc que, pour l'essentiel, les dispositions de la Convention de Yaoundé doivent être maintenues, en y apportant naturellement les améliorations que rendent nécessaires l'expérience acquise et les changements intervenus depuis cinq ans. Ils pensent également que leur association avec l'Europe constitue, à défaut d'une organisation efficace des rapports entre pays riches et pays pauvres à l'échelle mondiale, le plus bel exemple de coopération internationale. Il serait regrettable de sacrifier une telle expérience au nom de principes qui ne recouvrent le plus souvent que des intérêts concurrents. »

Certes, les déclarations, d'ailleurs contradictoires, des hommes d'État africains, n'expriment pas forcément leurs convictions profondes. Il nous semble toutefois que l'association a un caractère à la fois politique et économique : quelles que soient les intentions ou les opinions des membres de l'association, et même si les clauses actuelles ont un caractère purement économique, l'association n'en revêt pas moins un caractère politique certain car tout pays, en adhérant à l'association, prend une décision politique dans la mesure où il accepte d'imposer certaines limites à son activité économique. C'est d'ailleurs dans cette perspective que les États africains abordent le problème des préférences inverses. En l'absence d'organisation mondiale, ils redoutent que l'abolition du traitement de faveur dont bénéficient les industriels de la CEE pour écouler leurs produits en Afrique, ne place les Six dans une position plus favorable pour éventuellement réduire un jour les concessions qu'ils leur accordent. C'est ainsi que le président Diori a déclaré : « Enfin, réduire, voire supprimer comme le souhaitent certains gouvernements européens, les préférences inverses est un problème qui n'a pas à être examiné à l'occasion des négociations en cours. Il relève de la souveraineté des États associés qui sont seuls juges des contreparties qu'ils entendent accorder à la Communauté dans le cadre de l'association, et des aménagements qu'ils pourraient apporter au niveau de ces préférences dans leurs négociations commerciales avec les pays tiers. » Ainsi, si les Africains tiennent aux préférences inverses, ce n'est pas seulement pour respecter les termes du contrat passé avec les Six, mais aussi pour donner à l'ensemble des Six un intérêt réel à l'association, même s'il peut être par la suite plus difficile de les éliminer dans la mesure où les nouveaux bénéficiaires de ces préférences comme l'Allemagne et l'Italie risquent de s'y intéresser de plus en plus dans la mesure où ils en tireront des avantages concrets. On peut donc reconnaître que « les préférences commerciales accordées par les États associés aux États-membres de la CEE sont, sur le plan économique, une des monnaies d'échange dont les É.A.M.A. disposent pour obtenir l'admission en franchise en Europe de leurs propres produits. Sur le plan financier, elles présentent pour les industriels des États-membres, une incitation certaine à l'installation de filiales qui, d'abord commerciales, s'intéressent ensuite progressivement à la production industrielle et locale... Sur le plan politique, enfin, elles constituent

le ciment essentiel d'une association qui, sans elles, se diluerait dans un ensemble mondialiste, informe et anarchique<sup>34</sup>. »

Il faut encore noter une autre motivation qui découle d'ailleurs des impératifs économiques, le souci de la stabilité politique. Cette motivation a été ainsi exposée par le président Diori : « Nous lançons un pressant et solennel appel aux autorités de la CEE pour une stabilisation des prix de nos produits, pour une organisation des marchés. Nous le faisons avec d'autant plus de force qu'une raison politique supplémentaire s'attache à ce problème. En effet, on ne saurait parler d'industrialisation valable sans aborder la notion de marché et il ne saurait y avoir de marché sans un pouvoir d'achat stable. Du côté des États africains, cette idée purement économique se double d'un aspect politique ayant trait à l'instabilité politique qui a été constatée dans les pays sous-développés en général et en Afrique en particulier. Or une analyse rapide de ce phénomène révèle que cette instabilité trouve, en très grande partie, son explication dans les problèmes de développement et singulièrement dans la détérioration constante des termes de l'échange. C'est ainsi que stabiliser les prix de nos matières premières et produits de base revient, en fait, à assurer la stabilité politique dans nos États ; stabilité dont ont besoin les investisseurs et qui, actuellement, est recherchée dans un système de garantie multilatérale des investissements privés étrangers. L'organisation des marchés tendrait donc à renforcer notre stabilité politique et, par conséquent, à ouvrir un champ plus vaste aux possibilités d'investissements dans nos États. <sup>35</sup> »

Telles sont sans doute les principales motivations qui ont incité les É.A.M.A. à s'associer à la CEE. On ne peut cependant oublier une dernière motivation qui, sans être quantifiable, peut avoir été la plus importante pour certains chefs d'État africains, la motivation psychologique, c'est-à-dire l'attachement aux anciennes métropoles coloniales. C'est toutefois une raison inverse de celle-ci qui a poussé les États anglophones à s'associer au Marché commun.

— Les motivations des États africains anglophones sont essentiellement de deux ordres : économique et politique. Dès 1960, le Nigeria, redoutant des difficultés à cause de l'association de l'Europe avec les É.A.M.A. dans le domaine de l'exportation de l'huile de palme et des bois tropicaux, notamment, entreprenait des conversations tant à Lagos qu'à Bruxelles avec des membres de la Commission. C'est au moment des négociations de la Convention de Yaoundé, qu'en 1963, le Nigeria et les États de l'Est africain demandaient officiellement l'ouverture de négociations pour chercher à obtenir un affaiblissement de la discrimination accrue par la nouvelle Convention de Yaoundé à l'égard des denrées alimentaires et des matières tropicales qu'ils exportent. Cette motivation commerciale semble avoir été si forte que, d'une part, le Nigeria, bien que vraisemblablement intéressé par la possibilité d'une aide financière européenne, s'est abstenu d'en faire la demande pour ne pas rendre plus difficiles les négociations même avec les Allemands et les Néerlandais dont ils pouvaient attendre le soutien de sa candidature ; d'autre part, le Nigeria, comme les États de l'Est africain, après avoir durement critiqué le système des

<sup>34</sup> F. L. O., « Faut-il abolir les préférences inverses ? », *Revue du Marché commun*, mai 1969, p. 241.

<sup>35</sup> « La Convention de Yaoundé après deux ans de fonctionnement », cité.

préférences inverses, ont finalement accepté un compromis accordant des préférences sur quelques dizaines de produits. Il faut enfin noter que ces États ont résisté à toutes les pressions dont ils ont été l'objet, notamment de la part de la Grande-Bretagne et des États-Unis ; ainsi le Nigeria a repoussé les interventions et même des visites à Lagos du ministre britannique M. Bottomley<sup>36</sup> n'ont pas eu le résultat escompté par Londres. De même les États-Unis tentèrent de faire pression sur les Six en juillet 1965, en adressant un mémorandum à la CEE par lequel ils condamnaient l'accord en préparation avec le Nigeria comme, d'ailleurs, tout accord préférentiel de la CEE avec les pays en voie de développement.

Mais à cette motivation économique, il faut ensuite ajouter une motivation politique de désengagement à l'égard de leurs partenaires, sans toutefois que cette volonté de désengagement s'accompagne d'une volonté d'engagement vers l'Europe. D'une part, en effet, le Kenya semble soucieux de ne pas entretenir avec la seule ancienne puissance coloniale des liens privilégiés ; la Tanzanie, tout en rompant de plus en plus ses liens avec la Grande-Bretagne et en acceptant une aide importante de la Chine<sup>37</sup>, affirme sa volonté de n'appartenir à aucun bloc et cherche à ouvrir largement ses portes à l'Occident. D'autre part, néanmoins, les quatre pays ont eu des réticences très marquées à l'égard de l'aspect institutionnel de l'association tel que mis en place par la Convention de Yaoundé qu'ils considèrent comme étant très politique ; et c'est pourquoi ils n'ont accepté qu'un appareil institutionnel réduit.

## 2 – L'association au niveau de l'action

Pour apprécier la portée politique de l'association du côté africain, il faut examiner les moyens de concertation CEE/Afrique puis la portée de cette concertation.

— Les moyens de concertation CEE/Afrique sont incontestablement un des traits originaux de la formule de l'association qui instaure des relations internationales institutionnalisées. Ces institutions de l'association ont été expressément demandées par les hommes d'État africains ; il faut noter que la politique coloniale française, fondée sur l'assimilation, a certainement facilité cette prise de position : « Des hommes tels que Léopold Senghor, président du Sénégal ; Diori Hamani, président du Niger ; Modibo Keita, président du Mali ; Houphouët Boigny, président de la Côte d'Ivoire ; Tsiranana, président de Madagascar, et beaucoup d'autres, ont été, sous la IV<sup>e</sup> République, ministre, secrétaire d'État, membre de l'Assemblée nationale ou même de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, et ils se sentent à leur aise à une table de conférence avec des ministres ou des députés européens<sup>38</sup>. »

La gestion du premier régime d'association, octroyé par le Traité de Rome, avait été confiée aux institutions communautaires. Cette formule étant incompati-

<sup>36</sup> Cf. J. J. van der LEE, cité, p. 20.

<sup>37</sup> « L'influence grandissante de Pékin en Tanzanie », *Neue Zürcher Zeitung*, 3 octobre 1969.

<sup>38</sup> J. J. van der LEE, cité, p. 17 ; A. MAZURI, « African attitudes to E.E.C. », *Foreign Affairs*, janvier 1963, pp. 24-26.

ble avec l'indépendance des États associés, la Convention de Yaoundé a donc créé ses propres organes. Les organes d'exécution comprennent deux organes de décision et de discussion et un organe de préparation. Le Conseil d'association est l'organe essentiel. Composé paritairement, d'une part, des membres du Conseil des ministres de la CEE et de la Commission des Communautés Européennes, d'autre part, d'un membre de chaque gouvernement de chaque État associé, il est présidé à tour de rôle par un Européen et un Africain. Il ne se réunit qu'une fois par an, sauf exception, ce qui peut entraîner des retards. Il détient le pouvoir de décision en matière d'échanges commerciaux et de droits de douane. Les décisions sont prises à l'unanimité ; chaque partie ne disposant que d'une voix, les Européens arrêtent leur ligne de conduite commune de leur côté, de même les Africains. À côté de ce pouvoir de décision, il faut souligner l'importance de la fonction consultative du Conseil qui est prévue par de nombreux articles de la Convention. Enfin, le Conseil définit chaque année par des recommandations qui ne sont pas obligatoires, l'orientation générale de la coopération financière et technique. Le Comité d'association, organe permanent, assiste le Conseil. Il se compose des représentants permanents des États-membres, des représentants des États associés auprès de la Communauté Économique Européenne et d'un représentant de la Commission. Il n'a aucun pouvoir de décision, sinon par délégation du Conseil. Enfin, le Secrétariat de l'Association, également de composition paritaire, un Africain nommé par les États associés et un fonctionnaire de la Commission, est un organe de préparation.

Les organes de contrôle sont de deux sortes ; d'une part, la Conférence parlementaire de l'association réunit des membres du Parlement européen et des membres des parlements des États associés ; elle est doublée par une Commission paritaire qui prépare ses réunions et assure une liaison avec le Conseil et le Comité d'association. Destinée à permettre une information la plus large possible de l'opinion publique, ainsi qu'un contrôle démocratique de l'activité des Exécutifs par les représentants des peuples des vingt-quatre États associés, elle peut voter des résolutions dans tous les domaines intéressant l'association et chaque année un rapport d'activité lui est présenté par le Conseil d'association. D'autre part, une cour arbitrale assure l'interprétation de la Convention et le règlement des litiges qui pourraient se produire, après que ceux-ci eussent été préalablement soumis à une procédure de règlement amiable devant le Conseil d'association. La nouvelle Convention de Yaoundé n'apporte aucune transformation de cet appareil institutionnel dont le fonctionnement donne satisfaction aux parties contractantes.

Il faut souligner encore l'originalité de ces institutions européen-africaines qui sont plus structurées que celles existant dans le Commonwealth, par exemple. L'importance de l'appareil institutionnel mis en place par les accords d'association avec les États africains anglophones est par contre beaucoup plus réduit.

L'Accord d'association avec le Nigeria avait institué un Conseil d'association, organe paritaire (une voix au Nigeria, une voix à la CEE), disposant dans certains cas d'un pouvoir de décision. Ce Conseil avait également la tâche de régler les différends relatifs à l'interprétation et à l'application de l'Accord ; au cas où il n'y serait pas parvenu, chaque partie devait désigner un arbitre, le Conseil désignant le troisième ; ce collège arbitral pouvait prendre à la majorité une

décision obligatoire. Cet accord n'avait pas prévu d'autres organes ; les parties contractantes s'étaient simplement engagées à faciliter des contacts entre le parlement nigerian et le parlement européen.

Comme dans la Convention de Yaoundé et dans l'Accord de Lagos, la coopération entre la CEE et les États de l'Est africain doit se réaliser au sein du Conseil d'Association composé d'une manière paritaire des membres du Conseil des ministres et d'un représentant de la Commission des Communautés européennes, d'une part, et des représentants des trois États de l'Afrique de l'Est ainsi que de représentants de la Communauté de l'Afrique de l'Est<sup>39</sup>, d'autre part. Dans certains cas, assez rares, le Conseil d'association peut prendre des décisions du commun accord des deux parties. Dans des cas plus fréquents, tant par leur nombre que par leur importance, des consultations permettent aux parties de s'informer réciproquement de leurs besoins et de leurs possibilités de façon à en tenir compte dans leur décision. À la différence de l'Accord de Lagos, l'Accord d'Arusha prévoit la possibilité de créer un Comité d'association à l'image de celui institué par la Convention de Yaoundé ; cette disposition est importante car l'instauration de contacts permanents est une condition essentielle d'une coopération et d'une entente efficaces. En ce qui concerne les différends, s'ils ne peuvent être réglés à l'amiable par le Conseil d'association, ils seront soumis à une instance arbitrale composée d'un arbitre désigné par chaque partie contractante et d'un troisième arbitre désigné par le Conseil. En ce qui concerne enfin la coopération parlementaire, alors que le premier Accord se bornait à prévoir des contacts, le nouvel Accord institue une Commission parlementaire de l'association, composée sur une base paritaire de membres du Parlement européen et de membres des parlements des États partenaires de la Communauté de l'Afrique de l'Est ; cette Commission se réunira une fois par an.

Ce système institutionnel apparaît ainsi comme une des bases de l'association et correspond à l'idée de coopération entre partenaires souverains et égaux. On peut faire toutefois un certain nombre de remarques en ce qui concerne son fonctionnement. Tout d'abord, il s'agit d'une égalité juridique mais qui, dans la pratique, ne tient pas compte de la disparité du poids des forces en présence. Si l'on prend par exemple le problème agricole, il est évident que les Six se sont d'abord attachés, au prix de nombreuses difficultés d'ailleurs, à définir une politique agricole au sein du Marché commun avant de prendre en considération les intérêts africains. Il peut y avoir ensuite un risque de distorsion entre les décisions prises par les États associés qui engagent de façon plus positive les pouvoirs économiques à côté du pouvoir étatique et celles prises par les Six, dans la mesure où leur système néolibéral peut permettre aux grandes puissances économiques qui pour-

---

<sup>39</sup> La Communauté de l'Afrique de l'Est, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 1967, est une organisation internationale qui a pour but l'établissement d'un marché commun et le renforcement des liens économiques entre le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie. Ses institutions sont : l'Autorité de l'Est africain, organe suprême de décision, composé des présidents des trois États : l'Assemblée législative, composée de neuf membres de chaque État (les actes communautaires sont adoptés sous forme de bills de l'Assemblée avant d'être définitivement approuvés par les trois chefs d'État) ; le Conseil qui s'occupe plus particulièrement du fonctionnement du marché commun ; la Cour et le Secrétariat central.

raient être menacées par les décisions des Vingt-Quatre de ne pas se sentir liées <sup>40</sup>. Il faut enfin souligner les difficultés de l'homme politique africain qui cherche à exercer une influence sur la CEE car il doit connaître les interactions des appareils gouvernementaux des six États-membres et des institutions communautaires, chacun étant soumis aux diverses pressions des différents milieux alors que le diplomate européen qui négocie avec un État africain se comportant suivant les règles classiques de la politique internationale, travaille dans un monde connu s'il veut exercer une influence <sup>41</sup>.

Par contre, il importe de reconnaître, dans la perspective d'un rapprochement des relations internationales européennes et africaines, que les institutions de l'association permettent certainement aux Africains d'exercer s'ils le veulent un contrôle sur chacun des six États-membres : dans la mesure où les politiques des États-membres se coordonnent de plus en plus au sein de la CEE, il est toujours loisible à un État africain de dénoncer les agissements d'un État-membre à ses cinq autres partenaires. Enfin ces contacts permanents au sein des organes de l'association facilitent certainement la connaissance réciproque des problèmes et doit permettre de dégager des positions communes face au reste du monde.

— La portée de la concertation CEE/Afrique est variable. Il faut en effet distinguer l'attitude des É.A.M.A. à l'égard de chacun des États-membres de la Communauté de celle à l'égard de la CEE en tant qu'entité. Les relations de la première catégorie dépendent essentiellement de relations bilatérales et il ne semble pas que l'on puisse dire sur le plan politique que l'association en tant que telle donne des avantages politiques précis à chacun des États-membres : ainsi, à l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), par exemple, les Dix-Huit ont été près de voter en faveur de l'Allemagne de l'Est. On peut également dire que dans certains cas, les partenaires de l'association s'abstiennent de prendre position au niveau de celle-ci sur les agissements de tel ou tel État-membre. Ainsi le 27 mai 1970, la Commission paritaire de la Conférence parlementaire CEE/É.A.M.A. a soulevé le problème de la participation de certains pays de la Communauté au financement du barrage de Cabora Bassa au Mozambique sur le fleuve Zambèze. Certains parlementaires ont affirmé que le fait d'appuyer ce projet serait en raison du contexte politique un geste inamical à l'égard de l'Afrique indépendante et ont rappelé que le protocole N° 5 de la Convention de Yaoundé stipule que les parties contractantes conviennent de tenir compte de leurs intérêts réciproques sur le plan international ; les Six devraient donc prendre en considération la position de leurs associés africains dans cette affaire et se concerter pour ne pas maintenir des attitudes contradictoires ; toutefois, les parlementaires européens et africains n'ont voté aucune prise de position dans la déclaration finale de la réunion.

Par contre, au plan des relations entre la CEE et les Dix-Huit, des procédures de consultation permettent de dégager des attitudes communes vis-à-vis du reste du monde. L'importance toujours plus grande prise dans les enceintes internationales par l'examen des problèmes liés à la stabilisation des cours, à l'écoule-

<sup>40</sup> Cf. J. H. RAZAFIMBAHINY, « Les structures de l'aide et la reconversion des mentalités », *Développement et Civilisation*, N° 28, p. 88.

<sup>41</sup> Cf. F. ANSPRENGER, « Les États africains et l'association », *Revue juridique et politique*, cité, p. 40.



ment et à la commercialisation des produits tropicaux, avait posé, au moment de la négociation de la première Convention de Yaoundé, le problème de l'action à entreprendre par les États associés et les États-membres de la CEE afin de tenir compte, sur le plan international, de leurs intérêts réciproques. Un protocole N° 4 avait été ainsi annexé à la Convention, qui dispose que les parties contractantes assurent la coopération nécessaire, notamment au moyen de consultations, et se prêtent mutuellement toute l'assistance possible. Sur la base de ce protocole, de très nombreux contacts ont été assurés soit pour prendre des attitudes communes dans les organisations internationales, soit pour s'informer des politiques envisagées. Ainsi, la présentation des Conventions de Yaoundé au GATT est préparée par le Comité d'association qui donne des réponses communes à la CEE et aux É.A.M.A. et qui coordonne les positions à l'occasion des réunions dans le cadre du GATT. Pour les négociations commerciales multilatérales dans le cadre du GATT, la Communauté a transmis au Conseil d'association les offres qu'elle avait l'intention de présenter au sujet des produits tropicaux d'origine agricole ; sur la base de ces informations, le Conseil d'association a procédé à la consultation des États associés qui ont eu la possibilité de faire connaître leurs points de vue sur les intentions de la Communauté ; celle-ci a pris note et informé les États associés qu'elle examinerait attentivement leurs déclarations avant d'arrêter définitivement sa position.

À la Conférence de l'UNCTAD de New Delhi, les Dix-Huit ont pris une position commune pour défendre le régime de l'association ; ils ont admis la fusion éventuelle de leurs avantages actuels dans un système préférentiel généralisé ; mais ils ont assorti cette acceptation de conditions très strictes, notamment en ce qui concerne les avantages au moins équivalents que le nouveau système devrait leur assurer par rapport à la situation actuelle et les régimes spéciaux à maintenir en faveur des moins avancés d'entre eux. Le commerce d'exportation des États associés dépendant surtout de la vente des produits agricoles, c'est précisément dans ce domaine que le régime préférentiel de l'association de Yaoundé garde tout son intérêt. En l'absence de résultat précis de cette conférence, les Dix-Huit en sont repartis convaincus de la nécessité de renouveler la Convention de Yaoundé, car selon le mot d'Hamani Diori, « Il n'est pas question que les États associés au Marché commun abandonnent la proie pour l'ombre. »

La CEE, ayant pris l'initiative d'une démarche au sein de l'OCDE, auprès de tous les pays industrialisés, pour une accélération de la mise en œuvre du système des préférences généralisées en faveur des pays en voie de développement, on a pu constater un véritable désarroi du côté de certains pays associés soumis aux pressions des États-Unis ; les États-Unis ont en effet subordonné l'octroi de préférences généralisées à la suppression des préférences spéciales et des préférences inverses ; ils ont ainsi fait savoir à plusieurs É.A.M.A. qu'ils devront renoncer à octroyer des préférences tarifaires aux pays du Marché commun, s'ils désirent bénéficier des préférences généralisées sur le marché américain. En outre, le système des préférences généralisées préoccupe les É.A.M.A. de plusieurs points de vue. En ouvrant le Marché commun à tous les pays en voie de développement, ce système diminue les préférences dont les É.A.M.A. bénéficient. En particulier, le fait d'inclure parmi les bénéficiaires des pays tels la Yougoslavie, l'Argentine et Israël,

ferait une concurrence directe aux industries africaines naissantes car ces pays sont souvent importateurs de matières premières africaines qu'ils transforment ensuite et qu'ils pourront exporter dans le Marché commun en bénéficiant des préférences. Les É.A.M.A. craignent également le désavantage qui résulterait pour eux du fait de rester exclus des préférences sur le marché américain à cause de leurs liens préférentiels avec la Communauté ; ils désirent aussi obtenir que le système des préférences généralisées prévoie des mesures particulières en faveur des pays en voie de développement les moins avancés. Sur un plan plus technique, ils désirent être consultés sur les offres de la Communauté en matière de produits de l'industrie alimentaire dont ils souhaitent développer les exportations dans le Marché commun.

La Commission des Communautés européennes, dans une communication transmise au Conseil des ministres des Communautés, en mai 1970, a souligné le dilemme dans lequel les É.A.M.A. étaient enfermés : si ceux-ci refusent le préalable posé par les États-Unis, ils risquent d'être privés des possibilités d'exportations actuelles et surtout futures de leurs produits finis vers le marché américain ; s'ils acceptent de renoncer aux préférences spéciales dans le Marché commun et aux préférences inverses en faveur des Six, ils craignent d'être eux-mêmes à l'origine de la disparition du volet commercial de l'association, prélude à la dissolution de l'association dans son ensemble. La Communauté a fait savoir au Comité d'Association CEE/É.A.M.A. qu'elle n'entend pas renoncer au régime préférentiel consenti aux É.A.M.A. Les préférences spéciales (qui s'ajoutent aux préférences généralisées et resteront réservées aux É.A.M.A.) portent sur des produits autres que ceux qui sont concernés par les préférences généralisées ; il n'existe pas de raisons de créer des discriminations au détriment des pays qui en bénéficient. Quant aux préférences inverses, les É.A.M.A. sont libres de les maintenir ou de les supprimer puisqu'ils sont maîtres de leur politique commerciale. La Communauté entend intervenir encore auprès des États-Unis en insistant particulièrement sur la signification politique de l'association et les conséquences sociales et politiques qui pourraient résulter en Afrique d'un affaiblissement de celle-ci, et sur l'absence de conséquences négatives pour les pays tiers. Enfin, la Communauté s'est engagée à procéder à des consultations avec les É.A.M.A. sur les listes à inclure dans le système mondial afin de ne pas nuire aux exportations africaines, à tenir compte de leurs soucis en ce qui concerne la liste des pays bénéficiaires.

Enfin, le texte même des Conventions de Yaoundé prévoit l'information et la consultation des É.A.M.A. sur des demandes d'association à la CEE de pays dont la production peut être concurrente. Cette procédure a été particulièrement mise en œuvre lors des accords avec les États africains anglophones ; ces accords constituaient une source de préoccupation pour les É.A.M.A. sur le plan économique et revêtaient également une grande importance dans la mesure où ils peuvent contribuer au renforcement de la coopération et des échanges interafricains. La Communauté, devant tenir compte des intérêts des É.A.M.A., a donc, dans un premier stade, donné à ceux-ci des informations sur le déroulement des conversations exploratoires puis des négociations entreprises avec les pays anglophones ; dans un second stade, la CEE a porté les accords devant le Conseil d'association pour ouvrir la consultation des États associés. Cette procédure est également

particulièrement importante en cas d'adhésion britannique au Marché commun, pour tenir compte des intérêts des É.A.M.A. lors des négociations pour l'association d'autres pays du Commonwealth, qui s'en suivront.

Ainsi peut-on conclure que le « symbole » des Dix-Huit a une réalité certaine dans les rapports des É.A.M.A. avec la CEE et qu'il y a d'incontestables prises de position communes entre ces deux entités à l'égard du reste du monde. On peut se demander néanmoins si le symbole des Dix-Huit a la même réalité sur le plan du rapprochement entre États africains.

## B) L'association, facteur de rapprochement entre États africains ?

La recherche de l'unité africaine ou de la constitution de grands ensembles doit être certainement un objectif fondamental de la politique des États africains car elle répond à des impératifs de développement et peut leur permettre de consolider leur indépendance en accroissant leurs pouvoirs à l'égard des anciennes métropoles, des économies et des organismes internationaux. Cet objectif a été constamment affirmé tant du côté européen (dès mai 1961, une résolution de l'Assemblée parlementaire européenne soulignait : « l'association réalisée entre la CEE et les pays africains et malgache doit avoir pour effet de favoriser et de faciliter la naissance de marchés intérieurs africains et de courants d'échanges entre tous les pays d'Afrique et Madagascar ») que du côté africain, il est donc inscrit dans tous les accords d'association. Il est incontestable que l'association, par son importance économique et par ses structures, oblige les États africains à se concerter en créant entre associés des structures propres leur permettant de dégager une position commune à l'égard de la CEE ; certaines dispositions des accords d'association les incitent à dégager des projets communs pour tirer le maximum d'avantages économiques et financiers de l'association. Enfin, sans épiloguer sur la division actuelle de l'Afrique, sur l'absence de rapprochement entre les blocs anglophones et francophones, il faut cependant encore remarquer que du fait de ces associations, un certain rapprochement entre États associés francophones et anglophones peut se produire par Bruxelles dans la mesure où la Communauté doit se préoccuper des intérêts concurrents de ces groupes en consultation avec chacun de ceux-ci. On peut ainsi se poser deux questions : dans quelle mesure l'association incite-t-elle à un rapprochement entre États africains appartenant à un même régime d'association ? dans quelle mesure l'association est-elle un facteur de rapprochement entre États africains appartenant à des régimes d'association différents ?

### 1 – *Le rapprochement des États africains appartenant à un même régime d'association*

Cette question ne se pose que pour les dix-huit É.A.M.A. puisque les États de l'Est africain ont établi depuis 1967 une communauté de l'Est africain, très élaborée. Or, en ce qui concerne les É.A.M.A., deux séries de dispositions doivent faciliter leur rapprochement : d'une part, la nécessité de dégager une attitude commune à l'égard de la CEE ; d'autre part, des dispositions économiques et financiè-

res inscrites dans les Conventions de Yaoundé et plus particulièrement dans la nouvelle.

Afin de dégager une attitude commune face à la CEE, les États africains ont été amenés à créer des institutions africaines de l'Association.

Par des protocoles internes des États associés, il a été créé un Conseil de coordination des États africains et malgache associés de même qu'un Comité de coordination de ces États, l'un siégeant au niveau des ministres et se réunissant une fois par an à l'initiative de son président ou chaque fois que la nécessité le requiert dans les conditions fixées par son règlement intérieur, l'autre siégeant au niveau des ambassadeurs et se réunissant sur la proposition de son président ou à la demande d'un sixième de ses membres. La présidence de ces deux organes est assurée par un même État à tour de rôle pour une période de six mois, la succession des présidences s'effectuant dans l'ordre alphabétique. Au sein de ces deux organes, chaque État associé dispose d'une voix et les positions communes sont arrêtées à l'unanimité des membres présents ou représentés, les abstentions ne faisant pas obstacle à l'adoption des décisions. Au cas où l'unanimité requise n'est pas atteinte, il peut être demandé à la majorité simple des membres présents ou représentés un second vote qui, après amendement du texte initial, intervient au plus tôt dans les vingt-quatre heures ; s'il apparaît, à l'occasion de ce second vote, que la position a été rejetée par un État seulement, il peut être constitué, à la demande de six États au moins, une Commission chargée d'étudier les conséquences de ce rejet ; cette Commission est composée de trois membres, dont un au moins aura voté contre ; elle doit communiquer ses conclusions au président du Comité de coordination dans un délai d'un mois. Le Conseil ou le Comité de coordination suivant examine les conclusions de la Commission et procède à un troisième et dernier vote sur le projet en question qui est définitivement rejeté s'il ne recueille pas l'unanimité. Ainsi dans un tel système sans force coercitive, l'harmonisation ne peut se faire et la cohésion subsister qu'au prix d'une volonté politique affirmée de demeurer ensemble<sup>42</sup>. En cas de difficultés insurmontables au niveau des ministres, ce qui ne s'est jamais encore produit, le seul recours possible serait celui aux chefs d'État. Notons que, très souvent, les Africains sont arrivés plus rapidement que les Six, à dégager une position commune.

Le Secrétariat du côté africain est chargé de la préparation des réunions, de la rédaction des procès-verbaux et de la réalisation des études indispensables à l'élaboration de la position commune ; en outre il peut jouer deux rôles : d'une part, la CEE doit le consulter ; d'autre part, il sert parfois de conseiller officieux pour les États tiers demandant un Accord d'association avec la CEE, le Maroc, par exemple, car dans la majorité des accords d'association passés avec d'autres pays de développement plus ou moins égal, les formules des Conventions de Yaoundé sont très souvent reprises.

Il importe cependant de souligner que ces institutions ont un rôle qui se limite aux relations CEE/É.A.M.A. : elles n'ont aucune vocation à connaître des problèmes spécifiquement africains. Ainsi peut-on conclure que cet aspect de l'association comporte certainement des résultats positifs, ne serait-ce que par le cadre

<sup>42</sup> Cf. J. RABEMANANJARA, « L'organisation des Dix-Huit, leur coordination, leurs rapports avec les autres pays africains », *Revue du Marché commun*, mai 1969.

permanent et nécessaire qui entraîne des consultations, des décisions et des habitudes de travail en commun et surtout par le fait que l'association a réuni un groupe d'États africains assez hétérogène sur le plan politique, du Mali à la Côte d'Ivoire ; il faut néanmoins constater que ces résultats n'ont guère fait progresser l'unité africaine : à ce niveau, le symbole des Dix-Huit semble assez creux et ce, malgré certaines dispositions des Conventions de Yaoundé, incitant les États africains à un rapprochement sur le plan fonctionnel.

La nouvelle Convention de Yaoundé insiste, plus encore que la précédente, sur l'objectif de promotion de la coopération régionale interafricaine. À l'appui de cet objectif, on peut noter les dispositions suivantes :

- confirmation et même renforcement de la liberté donnée aux É.A.M.A. de coopérer entre eux dans le cadre d'unions douanières, de zones de libre-échange et d'accords sectoriels. La Communauté accepte les dérogations qui peuvent en résulter pour le principe de libre-échange entre elle et les É.A.M.A. ;
- la Communauté est prête à renoncer au bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée lorsqu'il s'agit d'organiser la coopération régionale entre États associés et États africains tiers ;
- la coopération régionale sera également encouragée dans le cadre de la politique d'aide financière et de coopération technique ;
- un droit d'initiative pour l'introduction de demandes de financement a été prévu en faveur d'organisations régionales ou interétatiques.

En ce qui concerne les incitations au regroupement en matière de coopération financière et technique, on peut certes noter quelques exemples qui, tout en ayant leur valeur, n'en restent pas moins secondaires. En ce qui concerne la constitution de regroupements économiques régionaux, sous des formes diverses, qui est une condition première du développement, les États africains pourraient sans doute tirer avantage de l'expérience acquise par la CEE dans le domaine de l'intégration, notamment sur le plan institutionnel. Il faut pourtant remarquer que malgré les diverses tentatives de regroupement faites par les États africains associés, les résultats restent décevants ; c'est que les jeunes nations concernées ont répugné à faire abandon de la moindre parcelle de souveraineté et l'harmonisation des politiques tarifaires, fiscales, agricoles, industrielles a soulevé des difficultés apparemment insurmontables. Ceci est d'autant plus regrettable que l'avenir de l'indépendance des États d'Afrique noire nous semble résider dans un regroupement qui ne saurait d'ailleurs être limité aux États francophones.

## *2 – Le rapprochement des États africains appartenant à des régimes d'association différents*

À ce niveau, les attitudes de chaque groupe sont sans doute en pleine évolution. Partis d'une prise de position *a priori* hostile à l'élargissement de l'association, les É.A.M.A. n'en ont pas moins finalement accepté sans trop de mauvaise grâce le fait de l'association d'États anglophones à la Communauté, tout en ayant le souci légitime de conserver leurs avantages. Le poids de pays tel que le Nigeria constitue d'ailleurs un fait et un pôle d'attraction que les États africains franco-

phones ne peuvent ignorer. Par ailleurs, la perspective de l'adhésion britannique à la CEE et de l'association à celle-ci des pays du Commonwealth peut considérablement transformer le devenir des relations Europe/Afrique.

En 1962, la majorité des pays africains d'expression française s'est prononcée en faveur d'un club fermé, alors que le Congo (Léopoldville) émettait solennellement le vœu que « l'association reste ouverte aux autres pays africains et que ceux-ci, une fois associés, ne soient pas traités différemment des associés de la première heure, contrairement à ce que certains pays associés ont proposé <sup>43</sup> ». Le principe de la recherche de l'unité africaine n'en était pas moins inscrit dans les Conventions de Yaoundé. Lors des négociations avec le Nigeria, celui-ci, en accord avec la Commission, a établi des contacts diplomatiques intensifs avec un certain nombre d'É.A.M.A. Malgré une collision d'intérêts entre les deux, tenant au plan doctrinal à une attitude contradictoire au sujet du régime préférentiel et au niveau économique à la concurrence de certains de leurs produits, les É.A.M.A. ont finalement accepté l'association Nigeria/CEE et paraissent envisager actuellement favorablement la possibilité d'un accord commun É.A.M.A./Nigeria/Afrique de l'Est avec la CEE <sup>44</sup>.

Dans l'état actuel des choses, il a déjà été maintes fois souligné qu'un régime unique d'association donnerait une dimension politique nouvelle aux relations entre l'Europe et l'Afrique et aurait sans nul doute un grand intérêt, notamment dans la mesure où il renforcerait le poids de l'Afrique vis-à-vis de l'Europe en rapprochant par ailleurs les blocs anglophones et francophones. La Commission a d'ailleurs pris position sur ce problème dans sa communication au Conseil des ministres des Communautés européennes en 1968, à propos du renouvellement de la Convention de Yaoundé. Selon elle, la réalisation d'un régime unique d'association poserait à la Communauté différents problèmes : accroissement très notable des ressources pour une coopération financière et technique à la fois élargie et efficace, incidence sur les relations commerciales avec les pays tiers industrialisés et en voie de développement, reconsidération de l'appartenance de certains pays associés à des zones préférentielles distinctes. L'analyse de ces questions a conduit la Commission à juger qu'un tel régime unique ne correspond pas aux réalités et aux possibilités actuelles ; par contre, elle estime que l'élargissement des Communautés par l'entrée de nouveaux membres à haut niveau de vie et en particulier du Royaume-Uni, eu égard à ses relations avec plusieurs des pays africains concernés, rendrait enfin possible la mise en œuvre d'une politique commune plus large d'association, disposant des instruments commerciaux et des moyens financiers appropriés.

Vue sous l'angle des relations CEE/Afrique, la perspective de l'adhésion britannique au Marché commun peut donc faire évoluer cette situation. Mais avant d'apprécier ce dernier aspect de la question, il faut néanmoins souligner qu'au niveau des relations entre États africains francophones et anglophones, les facteurs d'évolution se situent essentiellement au plan des relations bilatérales,

<sup>43</sup> R. SERVOISE, « L'association des pays d'Outre-Mer », *Cahier de l'I.S.E.A.*, Série R, 6, 1962, p. 80.

<sup>44</sup> Cf. F. ANSPRENGER, cité, p. 42.

soit au niveau des États africains eux-mêmes (ainsi le Ghana, par exemple depuis la chute de Nkrumah, semble vouloir se rapprocher de l'Afrique de l'Ouest, de même d'ailleurs que du Marché commun <sup>45</sup>), soit à celui de l'intervention de certaines puissances européennes (ainsi, la France aurait pris position en faveur du Biafra pour empêcher un rapprochement entre certains États francophones et le Nigeria qui exerce une forte attraction économique).

La Commission, dans sa communication de 1968, a envisagé trois formules susceptibles de répondre à l'élargissement de l'association avec l'Afrique résultant de l'adhésion britannique aux Communautés :

- celle d'un accord unique assurant à tous les pays concernés les mêmes avantages et les mêmes obligations ;
- celle d'un accord cadre comportant un ensemble commun de droits, obligations et institutions, mais assorti de protocoles définissant les dispositions particulières applicables seulement à un ou plusieurs États associés ;
- celle de l'existence d'une association avec les dix-huit É.A.M.A. ouverte à l'adhésion d'autres pays et, parallèlement, d'accords d'association distincts intéressant un ou plusieurs pays de production et de structure comparables.

Selon la Commission, la formule d'un accord cadre assorti de protocoles particuliers devrait en principe avoir l'avantage d'amorcer une harmonisation ultérieure des accords d'association et de simplifier les procédures grâce à des mécanismes institutionnels communs. L'idée de recourir à des protocoles particuliers procède de l'existence de différences importantes entre les pays concernés par cette association, différences qui résident surtout dans l'inégalité de leur niveau de développement, de leurs besoins, de leur compétitivité économique, de l'orientation et du régime de leur commerce ; c'est par conséquent dans les domaines de l'aide financière et technique, mais aussi dans les modalités des régimes d'échanges que les protocoles envisagés devraient définir des situations différentes entre les associés, sous peine de créer ou renforcer des concurrences inéquitables ; dans ces conditions, la partie commune de l'accord ne saurait avoir qu'un contenu fort limité. En réalité, dès lors que tous les adhérents n'auraient pas, par hypothèse, les mêmes droits, obligations et avantages, on ne peut espérer que leurs intérêts puissent être, pour l'essentiel, examinés et réglés au sein d'institutions communes. Une telle solution paraît bien, en fait, conduire à plus de complexité et à une confrontation permanente de situations discriminatoires, politiquement néfastes. La Commission, en 1968, s'est donc prononcée en faveur de la troisième solution. C'est pratiquement dans le même sens que le Conseil des ministres des Communautés européennes a défini le 11 mai 1970 la base des négociations communes avec les quatre pays candidats à l'adhésion aux Communautés en ce qui concerne les pays africains non encore associés. Ces pays pourront librement choisir entre l'adhésion à l'association CEE/É.A.M.A., la conclusion de conventions *ad hoc*

<sup>45</sup> En février 1969, le gouvernement du Ghana a exprimé son intérêt pour la conclusion d'une association avec la CEE par une démarche effectuée auprès de M. ROCHEREAU, membre de la Commission des Communautés européennes ; information parue dans l'*Agence Europe* du 21 février 1969.

ou la conclusion de simples accords commerciaux. Une sorte de déclaration d'intention a été préparée, indiquant que :

- la Communauté élargie est prête à suivre sa politique d'association, aussi bien à l'égard des É.A.M.A. que des pays africains du Commonwealth qui demanderont à y participer ;
- l'élargissement de la Communauté et l'extension éventuelle de l'association ne devront pas constituer une source d'affaiblissement des relations avec les pays actuellement associés ;
- l'objectif de la Communauté demeure celui de sauvegarder ce qui est acquis et ses principes fondamentaux ; il devrait donc aussi être l'objectif de la Communauté élargie.

Le problème de la nature de l'association avec les É.A.M.A. a longuement retenu l'attention des ministres car, d'une part, si l'on considère cette association comme quelque chose de définitivement acquis dans sa forme actuelle, l'association à conclure avec les pays africains du Commonwealth sera vraisemblablement d'une nature différente : c'est approximativement la thèse de la France ; d'autre part, on pourrait imaginer qu'à l'échéance de la nouvelle Convention de Yaoundé, en 1974, l'association soit renégociée sur de nouvelles bases, tenant compte du système des préférences généralisées ; dans ce cas, une Convention unique pourrait être conclue avec les É.A.M.A. et les pays africains du Commonwealth : c'est la thèse néerlandaise. On peut ainsi remarquer que l'avenir est incertain car à l'heure actuelle le Conseil des ministres des Communautés européennes, où la France peut encore imposer sa conception de l'association, peut exiger des candidats à l'adhésion l'acceptation de principes largement inspirés par la France. Mais que se passera-t-il lorsque les pays candidats seront membres à part entière du Conseil des ministres des Communautés européennes ?

L'élargissement de la composition du noyau européen peut évidemment avoir des répercussions directes sur les relations de l'Europe et de l'Afrique, les modalités de l'association, les formes de l'engagement et enfin la politique commerciale de l'Europe. L'adhésion des pays candidats renforcerait considérablement les partisans d'une approche libérale, d'une communauté très ouverte sur le monde ; il est vraisemblable que la responsabilité envers les pays africains d'expression française soit de moins en moins acceptée comme allant de soi car pour des pays comme le Danemark ou la Norvège, une différenciation de traitement entre le Sénégal et le Nigeria ou le Liberia, par exemple, n'est pas simplement une curiosité anachronique mais devient économiquement anormale et politiquement contestable. L'accroissement tant du nombre des États-membres de la CEE que de celui des États africains associés peut entraîner non seulement une différence de degré, mais bien une différence de nature dans l'intégration des forces de chacune de ces deux entités (il n'est d'ailleurs pas dit que l'accroissement du nombre des partenaires facilite les intégrations régionales). Enfin l'élargissement de la Communauté peut, notamment par l'intermédiaire de la Grande-Bretagne, donner une orientation nouvelle à la Communauté comme aux États associés en direction du marché atlantique, qui peut être considéré comme le rendez-vous des économies nationales (États-Unis), ou continentales (Europe), marché où s'échangeront les produc-



tions des partenaires de l'Europe, de l'Amérique latine, des États-Unis, du Canada et de l'Afrique <sup>46</sup>.

## CONCLUSIONS

1 L'association des États africains à la CEE est motivée de leur part par des considérations qui semblent dans l'ensemble de nature plus économique que politique, encore que, au niveau des États africains francophones, il soit difficile de sous-estimer l'influence politique de la France alors qu'au niveau des États africains anglophones l'association peut se présenter comme une tentative de désengagement aussi bien à l'égard de la Grande-Bretagne qu'à celui des pays communistes.

2 On peut remarquer l'hétérogénéité politique des États africains associés, qui constitue un atout politique certain pour les deux entités de l'association, et finalement le peu d'impact de l'accusation de néocolonialisme.

3 Un des phénomènes les plus importants de l'association est l'établissement de relations internationales institutionnalisées d'une manière très structurée : l'institutionnalisation permet une confrontation permanente entre l'Europe et l'Afrique, facilite la connaissance réciproque des problèmes, oblige à des consultations, donne à chaque État africain la possibilité de dénoncer les agissements d'un État membre de la CEE à ses cinq autres partenaires dans la mesure où les politiques des États-membres se coordonnent de plus en plus au sein de la Communauté ; cette institutionnalisation favorise l'adoption de positions communes CEE/États associés vis-à-vis du reste du monde, positions qui ne sont d'ailleurs pas imposées mais qui sont la conséquence de l'intérêt que les États associés trouvent dans l'association ; l'institutionnalisation, en obligeant les États africains à prendre des positions communes pour faire valoir leur volonté à l'égard des Six, donne une réalité au symbole des Dix-Huit, a permis l'instauration d'un cadre permanent qui facilite également la confrontation et des habitudes de travail en commun.

4 Les accords d'association mettent tous l'accent sur la coopération régionale interafricaine ; il faut cependant regretter qu'à ce niveau l'association n'ait guère donné de résultats ; toutefois, il ne s'agit là que d'une incitation et il faut bien reconnaître que tout progrès dans cette voie dépend essentiellement des relations bilatérales, soit au niveau des États africains eux-mêmes, soit à celui de certaines puissances européennes, telle que la France.

5 Bruxelles, capitale européenne, est incontestablement un facteur important dans les relations internationales des États africains : d'une part, la Communauté se présente tout de même comme un élément catalyseur de l'unité africaine ; sous réserve de ce qui vient d'être dit, il faut toutefois remarquer que Bruxelles se présente comme un point de jonction notamment entre les États africains francophones et anglophones ; d'autre part, l'élargissement des Communautés européennes peut transformer l'attitude de certains États-membres tel que la France, favoriser davantage le rapprochement des zones africaines anglophones et francophones,

<sup>46</sup> Cf. R. SERVOISE, cité, p. 103.

permettre l'augmentation de l'aide européenne et la diversification des débouchés africains ; l'avenir des relations Europe/Afrique dans un sens favorable aux États africains nous semble dépendre en grande partie des orientations, tant au niveau des politiques qu'à celui des moyens mis en œuvre, que l'on réussira ou que l'on ne réussira pas à dégager.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

Sans vouloir reprendre toutes les conclusions sectorielles que nous avons essayé de dégager au cours de cette étude, nous nous permettons enfin quelques considérations générales :

### 1 – *La portée globale de l'association*

L'association CEE/Afrique ne nous semble pas répondre à une conception politique très précise, tant du côté européen que du côté africain ; il nous apparaît qu'elle constitue une phase de transition pouvant déboucher sur des politiques très différentes allant d'une véritable symbiose eurafricaine à l'éclatement de ce système au profit d'un système mondial ou de regroupements africains pour lesquels l'Europe ne représentera plus forcément un partenaire presque exclusif.

### 2 – *Du côté européen*

Il nous semble fondamental de rappeler qu'il n'y a pas une mais sept politiques européennes, celle de l'institution et celles de chacun de ses États-membres, la politique communautaire se présentant essentiellement comme celle d'un club mettant en œuvre une dialectique du relationnel et de l'institutionnel. Nous ne pensons donc pas que l'association soit une manifestation de néocolonialisme européen ; il n'en demeure pas moins cependant qu'elle est un des volets qui assure une influence privilégiée à l'Europe, l'autre volet étant encore essentiellement bilatéral. Enfin l'association, sans nier son objectif de développement des États africains, n'en sert pas moins de moyen de pénétration à certains États-membres et de couverture pour d'autres.

### 3 – *Du côté africain*

Héritée en quelque sorte de l'histoire et des impératifs économiques, l'association nous semble être également une position d'attente qui, bien que présentant certains risques, comporte des avantages certains en l'absence de tout autre système qui lui soit supérieur : avantages d'un certain rapprochement entre les États africains, d'une diversification des débouchés et surtout d'une aide financière et technique importante tant bilatérale que multilatérale, mais risques d'une subordination de plus en plus marquée à l'égard de l'Europe.